

II.
DIRITTO DELLE RISORSE UMANE,
FLESSIBILITÀ DEL LAVORO E LAVORI « ATIPICI »

1.

**COMPETITIVITÀ E RISORSE UMANE: MODERNIZZARE
LA REGOLAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO (*)**

SOMMARIO: 1. Riprogettare la regolazione del Sistema italiano di rapporti di lavoro. — 1.1. Preparare la transizione verso la società dell'informazione: dal rapporto di lavoro ai cicli di opportunità professionali. — 1.2. I vincoli esterni: l'esperienza comunitaria e comparata. — 1.3. Dalla reazione alla proposta: il ruolo degli imprenditori per costruire nuove relazioni industriali. — 2. Innovare le tecniche di regolazione. — 2.1. Il livello comunitario: da vincolo ad opportunità. — 2.2. Legge e contratto collettivo: nuovi equilibri ed individualizzazione dei rapporti di lavoro. — 2.3. La derogabilità della norma giuridica nell'ipotesi dell'assegnazione a mansioni inferiori. — 2.4. Dalle regole vincolanti alle « norme leggere » (le c.d. *soft laws*) per un diritto del lavoro di qualità. — 2.5. Una nuova generazione di contratti collettivi « *soft* »: l'esempio del telelavoro. — 2.6. Valorizzare il primato del momento negoziale rispetto alla legge: importare il modello della direttiva sui « comitati aziendali europei ». — 2.7. Semplificare il sistema regolatorio come lotta al lavoro sommerso: norme più chiare per una concorrenza più corretta. — 3. Ridefinire il rapporto tra istituzioni e parti sociali. — 3.1. Il metodo della concertazione ad una svolta: da fine a strumento. — 3.2. Concertazione e politiche per l'occupazione: valorizzare la dimensione locale. — 3.3. Lavoro e federalismo: difendere la nuova Costituzione. — 3.4. Concertazione e trasposizione delle direttive comunitarie in materia sociale: corresponsabilità nella chiarezza. — 4. Riorganizzare il sistema contrattuale. — 4.1. Livelli ed organizzazione: riconoscere il primato della contrattazione aziendale. — 4.2. Salari e produttività in eurolandia: negoziare la moderazione salariale nella logica del *benchmarking*. — 4.3. « Clausole di apertura » nella contrattazione collettiva: verso il principio di unicità del livello contrattuale. — 4.4. Iniziative per realizzare l'inclusione sociale: l'esempio del Patto di Milano. — 5. Rendere competitive le relazioni industriali. — 5.1. Rsu: rispettare gli ac-

(*) Pubblicato in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2001, 257-289.

cordi tra le parti sociali. — 5.2. Società europea e diritti di informazione e consultazione su scala nazionale: rispettare le pratiche nazionali di relazioni industriali. — 5.3. Partecipazione ed azionariato dei dipendenti: tfr e fondi pensione. — 6. Modernizzare la disciplina dei rapporti di lavoro. — 6.1. Modernizzare i rapporti di lavoro: competenza primaria delle parti sociali in relazione alle iniziative della Commissione europea. — 6.2. Un nuovo diritto per la nuova organizzazione produttiva: ripensare il diritto del lavoro. — 6.3. Il part-time: uno strumento strategico per il governo delle risorse umane. — 6.4. Il lavoro intermittente: uno strumento per regolarizzare prestazioni lavorative clandestine. — 6.5. Lavoro temporaneo: consentire alle società di lavoro interinale anche attività di collocamento. — 6.6. Il lavoro a tempo determinato: lavorare a progetto. — 6.7. Orario di lavoro e lavoro straordinario. — 6.8. Licenziamenti: incentivare le assunzioni dei giovani e il ricorso a contratti di lavoro a tempo indeterminato. — 6.9. Licenziamenti individuali: superare il sistema di stabilità reale. — 6.10. Per un « diritto del lavoro della piena occupazione »: cautelarsi contro il rischio di vanificare l'investimento in risorse umane. — 6.11. I « lavori atipici »: sperimentare un nuovo rapporto tra disciplina collettiva ed accordi individuali. — 6.12. La riforma del socio di cooperativa di lavoro: un modello da seguire. — 6.13. Regolare la complessità: dallo « Statuto dei lavoratori » allo « Statuto dei lavori ». — 6.14. Competitività e diritto del lavoro: per rapporti di lavoro « ad alta qualità ». — 7. Mercato del lavoro: pubblico e privato a confronto. — 7.1. Occupabilità ed adattabilità: dalla sicurezza del posto di lavoro alla tutela sul mercato. — 7.2. Centri per l'impiego: per un autentico servizio in concorrenza con quello privato. — 7.3. Formazione e risorse umane: educare nell'epoca della società dell'informazione. — 8. Contrastare l'economia sommersa per competere su basi di equità. — 8.1. Formazione e risorse umane: educare nell'epoca della società dell'informazione (*segue*). — 8.2. Una nuova strategia per la lotta al lavoro sommerso. — 8.3. Combattere il lavoro « nero » e accrescere i tassi di partecipazione al mercato del lavoro. — 8.4. L'innovazione nelle tipologie contrattuali per contrastare il lavoro non dichiarato: i contratti « a costo zero » e la regolazione del lavoro accessorio. — 8.5. Per una nuova politica della immigrazione.

1. Riprogettare la regolazione del Sistema italiano di rapporti di lavoro.

1.1. Preparare la transizione verso la società dell'informazione: dal rapporto di lavoro ai cicli di opportunità professionali.

Il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità: non altrettanto avviene per la regolazione dei rapporti di lavoro. In Europa stiamo vivendo una trasformazione epocale che in altri continenti (America, Asia, Oceania) conosce stadi di svi-

luppo più avanzati, almeno in alcuni Paesi, cioè il passaggio definitivo dalla « vecchia » alla « nuova » economia, la transizione tra un sistema economico « industrialista » ad uno nuovo fondato sulle « conoscenze ». Il sistema regolativo dei rapporti di lavoro ancor oggi utilizzato in Italia e, seppur con diversi adattamenti, in Europa, non è più in grado di cogliere — e governare — la trasformazione in atto. La stessa terminologia adottata nella legislazione lavoristica (es. « posto di lavoro ») appare del tutto obsoleta. Assai più che semplice titolare di un « rapporto di lavoro », il prestatore di oggi e, soprattutto, di domani, diventa un collaboratore che opera all'interno di un « ciclo ». Si tratti di un progetto, di una missione, di un incarico, di una fase dell'attività produttiva o della sua vita, sempre più il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si alternano fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico-istituzionale ed i rapporti costruiti dalle parti sociali, quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali, devono cogliere queste trasformazioni in divenire, agevolandone il governo. Si tratta di uscire dalla logica di un confronto di breve respiro: le parti sociali devono trovare le convergenze per coltivare una nuova progettualità nella gestione delle risorse umane e dei rapporti collettivi di lavoro, modernizzando il sistema delle regole che dovrà diventare sempre più concordato e meno indotto dall'attore pubblico.

1.2. I vincoli esterni: l'esperienza comunitaria e comparata.

Non è più possibile oggi mantenere inalterato un sistema di diritto del lavoro e di relazioni industriali che per vari aspetti non pare sufficientemente conforme alle indicazioni comunitarie ed alle migliori prassi derivanti dall'esperienza comparata. Si tratta invece di accettare la dinamica di una corretta competizione tra imprese. Gli interventi comunitari regolano il nuovo mercato domestico ed il sistema italiano non può conservare istituti o regole che non siano presenti in altri ordinamenti: la concorrenza ne risulterebbe distorta. Del pari occorre rivedere il nostro sistema alla luce degli assetti normativi e contrattuali esistenti altrove. Per arginare la tendenza alla delocalizzazione non c'è che un modo: competere con regole se non identiche, almeno comparabili. Il diritto del lavoro italiano si è sviluppato per regolare un mercato nazionale. È quindi palesemente inadatto a svolgere una funzione in un contesto in cui il mercato è ormai divenuto continentale e glo-

bale. L'inadeguatezza del quadro normativo nazionale rispetto alle indicazioni comunitarie e alla esperienza comparata non può essere valutata solo in relazione al grado di differenziazione del diritto del lavoro italiano rispetto alla media degli altri Stati membri, da misurarsi attraverso una astratta opera di comparazione per singoli istituti e discipline. Si tratta, piuttosto, di accogliere una nuova filosofia — che è poi la filosofia del legislatore comunitario e di quei Paesi europei che meglio si sono orientati nella modernizzazione del diritto del lavoro — volta a eliminare gli ostacoli alla competitività delle imprese e all'adeguamento del quadro legale al dato socio-economico, pur nel rispetto di una cornice di diritti sociali fondamentali.

1.3. Dalla reazione alla proposta: il ruolo degli imprenditori per costruire nuove relazioni industriali.

Concepito il sistema di relazioni industriali — sia a livello macro sia nella prospettiva micro — come elemento fondamentale per realizzare un vantaggio competitivo, occorre che la rappresentanza associativa delle imprese adotti una strategia ispirata ad una maggiore pro-attività, non limitandosi ad una semplice reazione alle proposte del Governo e delle organizzazioni sindacali. Anche in altri Paesi, soprattutto in Francia ed in Svezia, ispirandosi in ciò al modello tedesco, la rappresentanza associativa degli imprenditori si è assunta la responsabilità di avanzare proposte di rinnovamento radicale del sistema di relazioni industriali. Anche in Italia è auspicabile che ciò avvenga, facendo proprio il richiamo del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lisbona (marzo 2000) che ha invitato anche le parti sociali a progettare e realizzare una profonda modernizzazione del « modello sociale europeo », con il mandato preciso di promuovere e regolare l'investimento in risorse umane, contrastando al tempo stesso il fenomeno dell'esclusione sociale. Un mandato ribadito dal Consiglio europeo di Stoccolma (aprile 2001) che ha riconfermato l'obiettivo di modernizzare il modello sociale europeo, anche migliorando la qualità dei rapporti di lavoro.

2. Innovare le tecniche di regolazione.

2.1. Il livello comunitario: da vincolo ad opportunità.

Al livello dell'Unione Europea si determinano le scelte più im-

portanti e condizionanti anche per il nostro sistema di relazioni industriali. Lo stesso legislatore nazionale si limita ormai sovente ad intervenire per adempiere ad obblighi di trasposizione. Particolare attenzione va dedicata alla « agenda di politica sociale » presentata dalla Commissione europea il 28 giugno 2000 e che è stata approvata dal Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000. È possibile che il livello comunitario, abbandonata la tendenza vincolistica degli anni '70, possa divenire motore di modernizzazione. Alcune iniziative della Commissione (ad esempio quella recente in tema di « modernizzazione dei rapporti di lavoro ») possono essere utilmente orientate verso un'attività di dialogo sociale corrispondente alle attese delle imprese. In altri casi (es. partecipazione dei lavoratori nell'ambito degli organi di gestione previsti dallo statuto della Società europea, proposta di direttiva sui diritti di informazione e consultazione nelle imprese a livello nazionale), appare necessario rimarcare il rispetto del principio di sussidiarietà, riconoscendo le tradizioni e le prassi dei sistemi nazionali di relazioni industriali.

2.2. Legge e contratto collettivo: nuovi equilibri ed individualizzazione dei rapporti di lavoro.

Riflettendo sull'esperienza comunitaria si può ipotizzare un ripensamento radicale dello stesso sistema delle fonti del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Il ruolo della legge dovrebbe essere limitato alla definizione dei diritti fondamentali della persona nel contesto lavorativo. In questo senso è condivisibile la concezione di *decent work* proposta dall'OIL o quella, assai simile, di *fairness at work* propugnata del Governo laburista britannico. Il principio di *sussidiarietà* deve applicarsi anche nel rapporto fra pubblico e parti sociali: lo Stato deve intervenire solo dove le parti non hanno sufficientemente svolto un ruolo regolatorio. Il contratto collettivo potrebbe continuare a svolgere la funzione regolatrice di una corretta competizione fra imprese sul piano sociale. Occorre invece rivalutare profondamente il ruolo del contratto individuale, quantomeno con riferimento a singoli istituti o laddove esistano condizioni di parità contrattuale tra le parti o specifici rinvii da parte della fonte collettiva, superando l'attuale contesto normativo che, inibisce al datore e prestatore di lavoro di concordare condizioni in deroga non solo alla legge ma anche al contratto collettivo. L'Olanda sta sperimentando in proposito un sistema di raccordo fra contratto collettivo e contratto individuale di lavoro

definito « *a scelta multipla* », dove cioè il lavoratore può optare, d'intesa con il datore di lavoro, fra diversi istituti negoziati in sede collettiva. Ad esempio un livello salariale inferiore in cambio di maggior sicurezza del posto di lavoro, scambio fra miglior trattamento retributivo ed allungamento del nastro orario, rinuncia all'indennità natalizia in cambio di azioni della società e così via. Occorre comunque pervenire ad una ridefinizione del rapporto fra momento collettivo ed individuale nella regolazione del rapporto di lavoro, rendendo possibile la definizione di assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui riposte dal datore di lavoro. In aggiunta si potrebbero studiare percorsi a garanzia della effettiva volontà del lavoratore (per realizzare una sorta di *derogabilità assistita*), ad opera di istituzioni pubbliche o anche delle stesse parti sociali, al fine di corrispondere alle attese di flessibilità delle imprese ma anche alle nuove soggettività dei prestatori.

2.3. La derogabilità della norma giuridica nell'ipotesi dell'assegnazione a mansioni inferiori.

Appare senz'altro necessario dotare la norma giuridica in materia di lavoro di una inderogabilità non solo migliorativa ma anche peggiorativa, riconoscendo che in talune situazioni i soggetti titolari del rapporto di lavoro possano pervenire ad una diversa definizione di interessi rispetto al modello prospettato in astratto dal legislatore. Ad esempio occorrerebbe abrogare la nullità dei patti (collettivi ed individuali) che impedisce la flessibilità funzionale. Si tratta quindi, in particolare, di rivedere la norma dello Statuto dei lavoratori (art. 13) che inibisce l'esercizio dello *jus variandi in pejus* (assegnazione a mansioni inferiori del dipendente), e questo anche quando il c.d. demansionamento avvenga non solo in presenza di un accordo tra le parti, ma anche nell'esclusivo interesse del lavoratore. L'attuale sistema di regolamentazione dello *jus variandi*, peraltro, è un classico esempio di come il quadro normativo di riferimento sia farraginoso e complesso, contribuendo così a creare non poche incertezze per le imprese e gli stessi lavoratori. Infatti, accanto al divieto generale di demansionamento anche in presenza di accordo tra le parti, esistono alcune ipotesi legali e tassative di deroga alla regola generale (es. lavoratrice in stato di gravidanza, quando la mansione risulta pericolosa o nociva per la donna e/o il futuro nascituro o anche quale alternativa a un licenziamento collettivo previa intesa con il sindacato), nonché alcune ulteriori ipo-

tesi di deroga (sia alla regola generale sia al numero chiuso delle deroghe di legge) tipizzate, non senza incertezze e mutamenti di indirizzo interpretativo, dalla Cassazione (es. alternativa a un licenziamento per giustificato motivo oggettivo).

2.4. Dalle regole vincolanti alle « norme leggere » (le c.d. *soft laws*) per un diritto del lavoro di qualità.

Il sistema italiano di diritto del lavoro è stato costruito sul presupposto che i rapporti tra datori e prestatori di lavoro siano presidiati da regole vincolanti, dettate dal legislatore o convenute in sede di contrattazione collettiva. Precetti vincolanti e, nella normalità dei casi, inderogabili, cioè tali da escludere la libera pattuizione individuale e comunque tali da non lasciare alcuna flessibilità alle parti, se non in senso migliorativo per il lavoratore (c.d. principio del *favor*). Spesso si tratta di precetti rigidi, inattuabili, tali da favorire l'evasione e gli aggiramenti, fomentando comunque il contenzioso. Nei Paesi di tradizione di *common law* esistono strumenti diversi, come per esempio i *codes of practice* e, più in generale, le *soft laws*, che mirano ad orientare il comportamento delle parti, senza costringerle ad uno specifico comportamento, ma vincolandole tuttavia al conseguimento di un determinato obiettivo. Tali tecniche sono entrate ormai a far parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Nella *Strategia europea per l'occupazione* (il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri previsto dal Trattato di Amsterdam e noto come « processo di Lussemburgo ») vengono annualmente definiti dal Consiglio gli « orientamenti » in materia di occupazione che costituiscono senz'altro forme di « *soft laws* ». Il Consiglio europeo di Stoccolma (aprile 2001) ha preannunciato l'elaborazione, a cura del Consiglio di concerto con la Commissione, di indicatori (anche quantitativi) sulla qualità del lavoro, da adottarsi al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001). Tutto lascia quindi prevedere che questa tecnica regolatoria tenderà a rafforzarsi. I primi esempi di queste « norme leggere » potrebbero essere inseriti nei contratti nazionali di lavoro, sotto forma di clausole che rinvino alla contrattazione di secondo livello, pur prefigurando il conseguimento di certi obiettivi. Ma anche una rivisitazione della normativa sulla salute e sicurezza del lavoratore potrebbe comportare l'adozione di tecniche simili. Superare l'inderogabilità della norma giuridica dunque non basta: occorre dotare il diritto del lavoro

di una nuova gamma di strumenti regolatori che già sono in uso in Paesi con cui l'Italia si confronta nella competizione globale.

2.5. Una nuova generazione di contratti collettivi « soft »: l'esempio del telelavoro.

Anche nella contrattazione collettiva potrebbero sperimentarsi soluzioni del genere, ad esempio inserendo nei contratti collettivi nazionali di lavoro clausole che rinvino alla contrattazione di secondo livello, pur prefigurando il conseguimento di certi obiettivi. Anche le stesse parti sociali hanno già cominciato a sperimentare la stipulazione di accordi sotto forma di « linee-guida », com'è accaduto a livello comunitario nel dialogo sociale settoriale che ha partorito un'intesa sulla regolamentazione del telelavoro nel settore delle telecomunicazioni (febbraio 2001). È interessante in proposito che nell'ambito dell'iniziativa assunta dalla Commissione europea di consultare le parti sociali — sempre in tema di telelavoro in un quadro di modernizzazione del diritto del lavoro su scala continentale — la risposta dell'UNICE al secondo stadio di consultazione sia stata nel senso di consolidare proprio questa metodologia innovativa anche nelle intese fra le parti sociali. Un'intesa intercategoriale sul telelavoro a livello comunitario sulla base di linee-guida od orientamenti rivestirebbe un grande significato, spianando la strada alla possibile utilizzazione di questo strumento anche su scala nazionale. Naturalmente occorrerà che l'UNICE dia garanzie quanto all'impegno delle associazioni nazionali affiliate a realizzare l'intesa comunitaria a livello domestico. Poiché non si tratterebbe di un accordo quadro non vi sarebbe un intervento del Consiglio al fine di rendere l'intesa vincolante tramite l'adozione di una direttiva che a sua volta dovrebbe essere trasposta. L'accordo resterebbe in un ambito strettamente privatistico e la sua attuazione su scala nazionale rimarrebbe del tutto nelle mani delle parti sociali. Una prospettiva di notevole interesse, compatibile con il diritto comunitario che non esclude questo genere di accordi, al tempo stesso utilmente sperimentabile in Italia anche per realizzare un coordinamento « soft » di un modello contrattuale federalista.

2.6. Valorizzare il primato del momento negoziale rispetto alla legge: importare il modello della direttiva sui « comitati aziendali europei ».

In sede comunitaria è stata sperimentata con successo una nuova

tecnica nel rapporto fra legge e contrattazione collettiva che merita senz'altro di essere ripresa anche all'interno dell'ordinamento italiano. Il riferimento è all'esperienza applicativa della direttiva comunitaria sui « comitati aziendali europei » (CAE). Questa direttiva europea del 1994 affida infatti alle parti (direzione centrale della società multinazionale e la rappresentanza dei lavoratori) l'individuazione della composizione e delle funzioni del « comitato aziendale europeo ». Esclusivamente in mancanza di un accordo tra tali soggetti scattano le previsioni di legge; altrimenti l'intesa negoziale è in grado di sostituire interamente il testo normativo che in sostanza non si applica in quanto si ritiene già raggiunto il fine che il legislatore si era prefisso di conseguire. Nel caso della direttiva CAE il risultato è stato di oltre 600 accordi stipulati fino ad oggi: oltre un terzo delle multinazionali hanno preferito la strada negoziale all'applicazione della legge. Questo è il genere di *intervento legislativo* — di tipo *sussidiario* — che si adatta ad una moderna concezione delle relazioni industriali, di tipo premiale e non soltanto promozionale, senza inutili appesantimenti da parte di vincoli legislativi che soffochino l'autonomia collettiva delle parti sociali. La direttiva CAE dovrebbe dunque essere assunta come modello anche in Italia ai fini dell'intervento normativo nella materia del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Il fatto stesso che a distanza di alcuni anni dalla sua approvazione la Commissione europea non abbia ritenuto di proporre alcuna modifica dimostra che questo modello non può non essere tenuto presente sul piano interno oltre che nel prosieguo dell'azione comunitaria. Il compromesso adottato al Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000) sulla Società Europea (il regolamento dedicato agli aspetti societari e la direttiva che si occupa della partecipazione dei lavoratori) è largamente tributario di questo modello. Infatti anche qualora uno Stato membro eserciti l'*opting out* in relazione alle previsioni in tema di partecipazione, per l'iscrizione di una Società Europea risultante da processo di fusione o incorporazione di una o più società in regime di cogestione è necessario un accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori. Senza entrare nel merito della tematica, appare senza dubbio interessante la metodologia adottata che valorizza la capacità derogatoria delle parti sociali.

2.7. Semplificare il sistema regolatorio come lotta al lavoro sommerso: norme più chiare per una concorrenza più corretta.

Il diritto del lavoro è, al pari di altre branche del diritto dell'eco-

nomia, estremamente complesso, frutto di interventi normativi stratificatisi nel tempo con un andamento alluvionale che lo rende per molti versi inadeguato a disciplinare fenomeni sociali nuovi e in continuo mutamento. I rapporti fra datori e prestatori di lavoro dovrebbero essere governati da un *corpus* normativo assai più semplificato, effettivamente utilizzabile dai diretti interessati senza la necessaria mediazione di sofisticate consulenze legali, spesso inaccessibili anche come costi per gli operatori più piccoli. Modernizzare il sistema regolatorio dei rapporti di lavoro significa anche darsi l'obiettivo di una riorganizzazione e di un riordino delle norme vigenti, ricorrendo anche allo strumento dei testi unici. Tale prospettiva sarebbe di estremo interesse per le imprese, a condizione che non si colga questa occasione per appesantire ulteriormente discipline già onerose per gli operatori economici qual è, in particolare, la normativa in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Il progetto di delega discusso nella scorsa legislatura al Senato (c.d. progetto Smuraglia) costituisce un esempio di snaturamento di questo strumento che dovrebbe sortire un effetto semplificatorio e di mero consolidamento del diritto vigente. Regole più semplici e chiare contribuirebbero ad agevolare l'opera di regolarizzazione delle condizioni di lavoro con un effetto assai benefico sul piano della correttezza della concorrenza fra imprese.

3. Ridefinire il rapporto tra istituzioni e parti sociali.

3.1. Il metodo della concertazione ad una svolta: da fine a strumento.

La concertazione sociale ha senz'altro contribuito, specie con gli accordi triangolari all'inizio degli anni '90, alla decisiva opera di avviamento del risanamento della finanza pubblica, consentendo al sistema economico nel suo complesso di raggiungere obiettivi fondamentali, primo fra tutti quello dell'entrata dell'Italia nel primo gruppo di Stati membri che hanno costituito l'Unione Monetaria Europea. Appare evidente tuttavia che tale pratica non possa continuare a tradursi unicamente in intese triangolari dove gli impegni a carico del Governo sono sovente disattesi, anche a causa della forte instabilità che nuovamente caratterizza il sistema politico italiano, con effetti di trascinamento su quello delle relazioni industriali. Appare preferibile alla versione « statica » degli anni '90 (una serie di accordi: 1992, 1993, 1996,

1998), una prospettazione « dinamica » che consenta alle parti sociali di verificare l'operato del Governo all'interno di un eventuale disegno comune di volta in volta concordato. La « Alleanza per il lavoro » in Germania appartiene a questa nuova concezione della politica di concertazione. Si potrebbe pensare anche a sessioni concertative dedicate a temi specifici. Si può quindi confermare l'incompatibilità della logica di « conflitto distributivo » con le esigenze attuali dell'economia italiana che inducono a sperimentare una pratica di « *partnership per la competitività e l'occupazione* » dove il confronto concertativo assuma la valenza non di un obiettivo in sé, ma di uno strumento utile al conseguimento di obiettivi di volta in volta condivisi. Il passaggio dalla politica dei redditi ad una *politica per la competitività* impone l'adozione di una nuova metodologia di confronto, basata su accordi specifici, rigorosamente monitorati nella loro fase implementativa, restando meglio precisata la distinzione delle reciproche responsabilità tra Governo e parti sociali.

3.2. Concertazione e politiche per l'occupazione: valorizzare la dimensione locale.

In molti Paesi europei intese trilaterali sfociano con crescente intensità in patti sociali. Associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali in diversi contesti nazionali hanno stipulato accordi con le autorità governative in materia occupazionale, con ciò svolgendo una funzione in passato di esclusiva spettanza dei poteri pubblici. Gli « orientamenti per l'occupazione » — definiti annualmente dal Consiglio dell'Unione europea nell'ambito dell'*open process of coordination* — attribuiscono alle parti sociali l'assunzione di crescenti responsabilità a riguardo. In proposito appare necessario indirizzare questa attività sul piano locale — anche tenendo conto dei nuovi poteri riconosciuti alle Regioni dalla recente riforma sul federalismo — al fine di cogliere le peculiarità del mercato del lavoro all'interno di ciascun contesto territoriale. Occorre quindi sottoporre a valutazione critica la stagione dei « patti nazionali », accogliendo una visione regionalista delle politiche del lavoro che coinvolga a questo livello le parti sociali. Tali intese definite su scala territoriale dovranno muoversi in un contesto dinamico, fatto di utili deroghe concordate nei confronti della legislazione e contrattazione a livello nazionale.

3.3. Lavoro e federalismo: difendere la nuova Costituzione.

Il nuovo art. 117 Cost., così come emendato dalla recente riforma, costituisce un'autentica rivoluzione nell'assetto dei livelli istituzionali. Esso prevede un sistema di legislazione concorrente Stato/Regioni in materia di « *tutela e sicurezza del lavoro* ». Naturalmente l'ampiezza della potestà legislativa regionale in materia di lavoro dipenderà dalla legislazione cornice che lo Stato dovrà ridefinire. Pare tuttavia possibile osservare fin d'ora che non ci si potrà limitare soltanto alla normativa in tema di mercato del lavoro ovvero a quella, espressamente richiamata, su salute e sicurezza. Anche nell'area del rapporto individuale di lavoro si potrà spingere l'autonomia regionale e forse anche sul terreno del diritto sindacale. Appare prematuro scendere ora in ulteriori dettagli interpretativi, anche perché ancora pende l'iniziativa referendaria proposta dai contrapposti schieramenti politici con effetti antitetici. Qualora il nuovo art. 117 Cost. venga confermato l'Italia si caratterizzerà per un sistema di federalismo sul lavoro assai avanzato, per intenderci più simile a quello statunitense che a quello tedesco. Non mancano letture riduttive della nuova norma costituzionale, interpretata come se recitasse « tutela della sicurezza del lavoro »: una operazione ermeneutica assolutamente inattendibile e contraria comunque allo spirito oltre che alla lettera della riforma. Appaiono evidenti le ricadute anche sul versante contrattuale: si tratterà di rivedere tutta la legislazione nazionale in materia di lavoro nel pieno rispetto di un federalismo legislativo e contrattuale. Finalmente la realtà italiana, così profondamente articolata in mercati del lavoro regionali e locali diversi l'uno dall'altro, potrà trovare nell'assetto costituzionale una prima risposta appagante, quantomeno sul piano regolatorio.

3.4. Concertazione e trasposizione delle direttive comunitarie in materia sociale: corresponsabilità nella chiarezza.

Il Governo italiano, nell'arco di questa legislatura, ha dimostrato scarsa sensibilità nei confronti dei principi di diritto comunitario, che prioritariamente e preferenzialmente affidano l'implementazione delle direttive comunitarie in materia sociale ad una libera contrattazione tra le parti. Anche in Italia occorrerebbe seguire questo sistema, anche se l'assenza di efficacia *erga omnes* dei nostri contratti collettivi implica pur sempre l'intervento legislativo a conferma delle intese rag-

giunte dalle parti sociali. In ben due casi il Governo ha tradito questa impostazione prevista dagli stessi Trattati comunitari (permessi parentali e *part-time*), pervenendo a testi traspositivi non corrispondenti al tenore ed allo spirito delle norme comunitarie. Si potrebbe parlare di un caso di *ribellione traspositiva*, creandosi in definitiva i presupposti per un'azione di denuncia presso la Commissione affinché a sua volta apra una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. Nel caso della direttiva sul contratto a termine (in relazione alla quale è tuttora aperto un confronto tra le parti sociali) è necessario valorizzare appieno le potenzialità occupazionali e di adattabilità che sono inerenti ad esso. Occorre non dimenticare infine che del tutto ingiustificata è stata la posizione del Governo relativamente alla trasposizione della direttiva sull'orario di lavoro. L'accordo raggiunto tra le parti sociali nel corso del 1997 non è mai stato ratificato, a causa della nota *querelle* sulle 35 ore che coinvolse il Governo Prodi, mentre nel frattempo la Corte di Giustizia ha condannato il nostro Paese proprio per non aver trasposto nei termini previsti la direttiva sull'orario di lavoro. Si potrebbe altresì suggerire una metodologia traspositiva che preveda una prima lettura delle direttive comunitarie presso il CNEL dove svolgere una analisi sui contenuti della normativa, anche sulla scorta di studi comparatistici che ne consentano una migliore comprensione. Dovrebbe poi seguire il confronto tra le parti sociali che, assumendo una valenza quasi-legislativa, potrebbe essere regolato da un accordo preventivo fra le medesime, in ogni caso prevedendosi una regolarizzazione delle sessioni negoziali convalidata da un rappresentante del Governo. Sarebbe infine auspicabile un chiarimento anticipato circa le caratteristiche di rappresentatività delle parti stipulanti l'accordo traspositivo o l'avviso comune, al fine di evitare le posizioni strumentali riscontrate ancora di recente sul contratto a termine. Appare evidente che nessuna procedura potrà contemplare l'unanimità delle organizzazioni imprenditoriali e di quelle sindacali come requisito per la valida sottoscrizione dell'accordo traspositivo o avviso comune.

4. Riorganizzare il sistema contrattuale.

4.1. Livelli ed organizzazione: riconoscere il primato della contrattazione aziendale.

Nel primo *Rapporto sulle Relazioni Industriali* la Commissione ha

chiaramente registrato una tendenza, sempre più accentuata, verso un decentramento del processo contrattuale. La Commissione sostiene che « è condivisa universalmente l'opinione per cui i contratti di settore dovrebbero conservare il ruolo di standardizzazione delle condizioni entro cui avviene la competizione fra imprese », pur riconoscendo che gli accordi aziendali tendono sempre più a discostarsi dalle intese nazionali. Tale processo deve essere accelerato, superando l'impostazione del protocollo 1993, non sufficientemente articolato nel cogliere le specificità dei mercati del lavoro su base territoriale e non in grado di cogliere le dinamiche della concorrenzialità all'interno dei diversi settori produttivi nel confronto globale tra imprese appartenenti a varie aree geografiche sul piano planetario. In questi anni si è infatti accentuata la globalizzazione della competizione e le imprese italiane devono essere messe in grado di competere con i concorrenti che beneficiano di un vantaggio costruito anche su relazioni industriali a misura di impresa. La contrattazione aziendale non può avere la semplice funzione di redistribuzione del reddito, bensì deve determinare in forma prioritaria le stesse condizioni di lavoro: naturalmente tale indicazione deve valere soprattutto per le imprese di maggiori dimensioni; per quelle minori il CCNL potrebbe ancora rappresentare un punto di riferimento, anche se appare sempre più convincente la piena valorizzazione della dimensione locale del negoziato. Questo obiettivo comporta una revisione della attuale tendenza (presente in modo chiaro nella legislazione sulla fornitura di lavoro temporaneo e, in misura minore, anche nella recente normativa sul lavoro a tempo parziale) a riservare in via esclusiva o comunque assorbente alla contrattazione collettiva di livello nazionale la regolamentazione delle modalità di utilizzo di taluni modelli contrattuali flessibili.

4.2. Salari e produttività in eurolandia: negoziare la moderazione salariale nella logica del *benchmarking*.

Fin dal 6 luglio 1998 il Consiglio dell'Unione Europea ha affermato, a proposito dell'Unione monetaria, che « gli accordi in materia salariale dovrebbero tenere conto maggiormente dei differenziali di produttività in relazione alla qualificazione, capacità professionali ed aree geografiche ». Per conseguire tale obiettivo appare indispensabile attribuire al contratto collettivo nazionale di categoria solo una funzione di definizione dei diritti fondamentali, riconoscendo al negoziato di secondo livello — aziendale per le imprese di maggiori dimensioni,

locale per quelle minori — la competenza a determinare l'andamento delle retribuzioni. È necessario in proposito agevolare la transizione da una contrattazione collettiva « distributiva » ad una concezione negoziale ispirata dalla competitività e dall'occupazione. Il confronto competitivo che si è determinato nella zona dell'euro richiede che gli attori della contrattazione collettiva agiscano in una logica di *benchmarking*, non solo evitando di appesantire il costo del lavoro così da mettere operatori economici fuori mercato rispetto alla concorrenza endo-comunitaria, ma anche realizzando intese che consentano alle imprese italiane di disporre delle tecniche già utilizzate negli altri Paesi, iniziando proprio da quelli dell'area dell'Euro. La conclusione di tornate contrattuali in altri Paesi, innanzitutto in Germania, non potrà lasciare certo indifferenti le parti sociali in Italia. La politica di moderazione salariale deve consolidarsi per impedire che l'Italia continui a perdere quote di mercato importanti in diversi settori, aggan-ciando gli incrementi retributivi all'accertamento di effettivi miglioramenti di risultati, sia a livello del singolo collaboratore, sia in relazione all'intero andamento aziendale. Occorre affermare sempre di più una cultura che colleghi la determinazione del compenso all'effettivo risultato conseguente alla collaborazione lavorativa, esaltando le capacità del singolo e rivalutando il contributo individuale al progetto imprenditoriale.

4.3. « Clausole di apertura » nella contrattazione collettiva: verso il principio di unicità del livello contrattuale.

Il quadro internazionale sommariamente richiamato induce a ritenere necessario il passaggio ad un sistema di assetti negoziali basato su di un unico livello contrattuale, a scelta dell'impresa, anche in ragione delle proprie dimensioni o di altre caratteristiche. Nel breve periodo, appare al tempo stesso non più rinviabile la prospettiva di dotare il contratto nazionale di categoria di « *clausole di uscita* » che consentano alla contrattazione aziendale di stabilire condizioni di lavoro, anche in materia salariale, inferiori rispetto ai livelli individuati nazionalmente. L'esperienza tedesca e quella spagnola delle c.d. clausole di « sganciamento salariale » sono assai ricche al riguardo e comunque una soluzione del genere era stata raccomandata anche dalla Commissione di esperti, nominata dal Governo e presieduta dal prof. Gino Giugni, nel rapporto redatto in vista della revisione del protocollo del 1993 che sfociò nel « Patto di Natale » del dicembre 1998.

La « uscita » dal primo livello di contrattazione dovrebbe avvenire *automaticamente* in caso di *a) emersione dal sommerso, b) crisi aziendale, c) costituzione di nuova impresa*. Non si può pensare di modernizzare il nostro sistema contrattuale se non a condizione di attribuire al contratto collettivo nazionale di categoria un ruolo di « contratto quadro o cornice », considerandolo come un documento che sintetizzi gli « orientamenti » comuni delle parti in un certo contesto produttivo, suscettibili di essere precisati e definiti con puntualità in accordi aziendali o locali, a seconda della dimensione delle imprese.

4.4. Iniziative per realizzare l'inclusione sociale: l'esempio del Patto di Milano.

La contrattazione collettiva, assai più della legge, dovrebbe diventare strumento per offrire reali opportunità di ingresso nel mercato del lavoro dei soggetti a rischio di esclusione sociale, primi fra tutti quelli appartenenti alle minoranze etniche destinate a costituire una parte sempre più rilevante della forza lavoro in una società multirazziale. Al fine dell'*integrazione* occupazionale della manodopera extracomunitaria, accanto a opportune intese di preselezione all'ingresso con i Paesi di provenienza, appaiono consigliabili accordi su base locale, opportunamente coordinati da Comuni e Province, che incentivino l'assunzione di tali soggetti anche ricorrendo a integrazioni della disciplina convenuta a livello nazionale. Il *Patto di Milano* costituisce una *buona pratica*, nata in un'ottica di collaborazione tra autorità locali e parti sociali per creare le *convenienze* (non necessariamente deroghe), anche di natura contrattuale, che inducano imprese e pubbliche amministrazioni a ricorrere prioritariamente all'assunzione di talune categorie di soggetti (extracomunitari, *over 40* espulsi da processi di ristrutturazione aziendale, ecc.). Occorre segnalare l'interessante avvio della pratica di "convalidare" progetti di assunzione anche in deroga a regole contrattuali definite su scala nazionale ad opera degli stessi soggetti sottoscrittori del Patto: una tecnica di validazione che sperimenta un confronto tra le parti diverso dal tradizionale rapporto negoziale.

5. Rendere competitive le relazioni industriali.

5.1. Rsu: rispettare gli accordi tra le parti sociali.

Questa legislatura è stata caratterizzata dalla ben nota iniziativa

legislativa in tema di r.s.u., che non ha tenuto conto di precedenti intese fra le parti sociali, sulla rappresentanza dei lavoratori in azienda. Si tratta di un fatto censurabile sul piano del metodo e della sostanza. Nell'area del diritto sindacale, l'esperienza italiana e comparata dimostra che qualsivoglia intervento legislativo sovvertitore delle intese raggiunte dalle parti interessate, anche laddove non lo si voglia ritenere inammissibile, si è comunque sempre rivelato controproducente e privo di effettività. Anche la questione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi deve essere ripensata per intero. Per quanto riguarda il contratto collettivo nazionale di categoria, è inutile e fuorviante pensare ad ipotesi diverse dall'applicazione dell'art. 39 Cost., ragione per la quale il testo in discussione nella precedente legislatura presentava profili di conclamata incostituzionalità, evidenziati da numerosi giuristi. Per quanto riguarda il contratto aziendale, non essendovi vincoli costituzionali può essere utile approfondire l'eventualità di un riconoscimento della sua efficacia generale che faccia chiarezza sull'unicità dell'interlocutore sindacale per l'imprenditore. Senza dimenticare in proposito che il Governo laburista inglese ha introdotto una legislazione profondamente innovativa, già operativa dallo scorso giugno, che riprende il principio statunitense della *majority rule*. In altri termini l'imprenditore è tenuto a riconoscere l'interlocutore sindacale in azienda solo quando vi sia evidenza della sua rappresentatività della maggioranza degli occupati. Anche in Italia occorrerebbe riflettere su un'ipotesi del genere, assai utile per contrastare la proliferazione delle sigle sindacali in certi settori. Comunque occorre stabilire meccanismi di selezione sulla base della effettiva rappresentatività, come avviene anche in Spagna.

5.2. Società europea e diritti di informazione e consultazione su scala nazionale: rispettare le pratiche nazionali di relazioni industriali.

Non è difficile immaginare che i prossimi mesi vedranno un'intensificazione del dibattito sulla partecipazione collettiva ed istituzionalizzata dei lavoratori. La disciplina sulla Società Europea, concordata al vertice di Nizza ed attualmente all'esame del Parlamento europeo, non mancherà di accendere ancora una volta un vivace confronto sulle modalità di recepimento della direttiva proprio per quanto si riferisce al coinvolgimento dei lavoratori. L'Italia dovrà innanzitutto decidere se vorrà utilizzare la clausola di *opting out* che ci consentirebbe

di non adottare l'impostazione cogestionaria sostanzialmente prediletta dal legislatore comunitario. Sarebbe preferibile utilizzare questo spazio offerto dalla direttiva, che consente agli Stati membri di svincolarsi da obblighi traspositivi che finirebbero per sovrapporsi alla nostra tradizione fondata su esperienze contrattate di partecipazione. Questa metodologia che privilegia il negoziato fra le parti sociali dovrebbe essere valorizzata anche considerando la direttiva sui diritti di informazione e consultazione nelle imprese nazionali, proposta che appare di imminente discussione in sede di Consiglio UE.

5.3. Partecipazione ed azionariato dei dipendenti: tfr e fondi pensione.

La materia della partecipazione dei lavoratori deve essere gelosamente concordata fra le parti sociali, evitando in ogni modo intromissioni di ordine legislativo. In linea di principio, le imprese guardano con interesse a relazioni industriali caratterizzate da un coinvolgimento dei lavoratori sotto forma di azionariato dei dipendenti o attraverso altre tecniche analoghe da tempo sperimentate sia negli Stati Uniti sia in Francia. Sarebbe utile riprendere appena possibile il ragionamento sull'utilizzazione del trattamento di fine rapporto (t.f.r.) per la costituzione dei fondi pensione, salvaguardando ben s'intende il principio di assoluta volontarietà. Tuttavia occorre aver sempre a mente la necessaria sperimentazione che soluzioni di questa natura devono avere, nonché l'inevitabile differenziazione della relativa disciplina. È la contrattazione aziendale a poter produrre le applicazioni sperimentali più utili: è pertanto anzitutto in questa sede che converrebbe avviare un confronto costruttivo, sempre che i rappresentanti dei lavoratori siano in grado di avanzare proposte coerenti ed unitarie.

6. Modernizzare la disciplina dei rapporti di lavoro.

6.1. Modernizzare i rapporti di lavoro: competenza primaria delle parti sociali in relazione alle iniziative della Commissione europea.

La Commissione europea ha avviato il 26 giugno 2000 una consultazione a norma dell'art. 138 del Trattato in riferimento ad un'ini-

ziativa denominata « modernizzare e migliorare i rapporti di lavoro ». Non solo la Commissione propone di regolare su scala europea il telelavoro, ma si spinge anche ad ipotizzare un intervento a tutela dei « lavoratori economicamente dipendenti », cioè in buona sostanza dei parasubordinati. Nessuno di questi due temi (soprattutto il secondo) sembra necessitare di una regolazione su scala comunitaria. Va invece valorizzata l'idea di fondo che è alla base della *adattabilità*, cioè del terzo pilastro del processo di Lussemburgo (coordinamento delle politiche occupazionali dei Paesi UE). I più recenti Consigli Europei (Lisbona, Nizza, Stoccolma) sull'occupazione hanno invitato le parti sociali a svolgere un ruolo chiave nel processo di modernizzazione dei rapporti di lavoro. Questo deve tuttavia avvenire per iniziativa delle parti sociali, rispettando il principio di sussidiarietà e nel pieno rispetto delle caratteristiche di ogni ordinamento. Non a caso il recente Trattato di Nizza esclude ormai ogni intento armonizzatore del legislatore comunitario anche in materia sociale, così come era già stato affermato dal Trattato di Amsterdam a proposito del nuovo capitolo sull'occupazione.

6.2. Un nuovo diritto per la nuova organizzazione produttiva: ripensare il diritto del lavoro.

In diversi documenti la Commissione europea riconosce che la nuova organizzazione del lavoro ormai mette in discussione le stesse fondamenta sulle quali poggiano il diritto del lavoro e le relazioni industriali. Numerosi istituti si riferiscono ad un contesto dell'impresa manifatturiera che appare senz'altro superato dall'incessante fenomeno della terziarizzazione, ormai evoluto nella "*new economy*". Occorre senza riserve condividere il disegno originale della Commissione che insiste sulla « possibilità della contrattazione collettiva di derogare nei confronti della legge e sulla area di derogabilità dei contratti individuali nei confronti di quelli collettivi ». Non si tratta quindi solo di rivedere lo Statuto dei lavoratori (anche se la legge del 1970 è davvero storicamente datata e necessita di numerosi interventi). Occorre innanzitutto desistere da interventi ulteriormente vincolistici (come quello recente sul part-time e quello, a lungo in discussione nella passata legislatura, riferito ai c.d. "parasubordinati"). Ma è necessario altresì porsi in un'ottica di ripensamento globale della materia, anche per evitare che le aziende trovino risposta alle impellenti domande di trasformazione dei moduli di utilizzazione del lavoro rifugiandosi nel

sommerso. La modernizzazione del diritto del lavoro è quindi componente essenziale di una politica che intende contrastare il dilagante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino. Nella passata legislatura sono stati realizzati interventi importanti (ad es. la legge n. 196/1997, il c.d. Pacchetto Treu) ma ancora del tutto insufficienti. Si procede troppo lentamente, scontando pregiudiziali ideologiche analoghe a quelle che hanno ritardato inutilmente l'introduzione del lavoro interinale, rispetto al quale l'esperienza applicativa ha poi subito evidenziato l'enorme importanza sul piano della creazione di nuova occupazione e della riattivazione del mercato del lavoro (in attesa del decollo della riforma sui servizi all'impiego). È senz'altro meglio il *lavoro a chiamata* (corrispondendo una indennità di disponibilità come quella del lavoro interinale) che il lavoro clandestino o le collaborazioni coordinate e clandestine di comodo.

6.3. Il part-time: uno strumento strategico per il governo delle risorse umane.

L'attuazione della direttiva europea 97/81 sul lavoro a tempo parziale ad opera dei decreti legislativi emanati dal Governo è un esempio di trasposizione infedele della intesa raggiunta dalle parti sociali in sede comunitaria e quindi confermata nella direttiva già richiamata. Mentre infatti la direttiva invita a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena utilizzazione di questa tipologia contrattuale in una logica di promozione dell'occupazione, i decreti emanati dal Governo introducono nuovi vincoli e pertanto costituiscono un vero e proprio *vulnus* all'opera traspositiva. Si tratta senza dubbio di un'occasione mancata per individuare nuove occasioni di lavoro, riuscendo nel contempo a fornire a soggetti (madri di famiglia, studenti, anziani, ecc.) che reclamano più tempo di non lavoro, per sé o per la famiglia, un'opportunità occupazionale gestita secondo le aspettative personali di vita. Gli inutili appesantimenti burocratici propri della recente disciplina mortificano l'autonomia individuale delle parti. Soprattutto i vincoli legislativamente imposti al lavoro supplementare e al regime delle c.d. « clausole elastiche » costituiscono uno sfregio alla autonomia collettiva delle parti sociali ed a quella dei soggetti titolari del rapporto di lavoro, ancora trattati con subalternità dal legislatore. Occorre rivedere prontamente la suddetta disciplina, restituendo alla contrattazione collettiva ed alle pattuizioni individuali piena operatività, così come avviene nella maggior parte degli Stati membri del-

l'Unione Europea. L'esempio del lavoro a tempo parziale è peraltro sintomatico di alcune ben più gravi contraddizioni presenti nel nostro ordinamento e, segnatamente, dello spreco di occasioni e risorse finanziarie. L'utilizzo del lavoro a tempo parziale è stato infatti promosso dal Governo mediante la concessione di rilevanti incentivi economici: questi, in realtà, sembrano a mala pena sufficienti a bilanciare i « disincentivi normativi » connessi all'appesantimento della disciplina del lavoro a tempo parziale. Una normativa più snella e moderna avrebbe sicuramente costituito un maggior incentivo all'utilizzo del lavoro a tempo parziale, consentendo probabilmente anche un risparmio di risorse finanziarie da indirizzare verso altri e più urgenti obiettivi.

6.4. Il lavoro intermittente: uno strumento per regolarizzare prestazioni lavorative clandestine.

Il « *lavoro a chiamata* » o, come appare più corretto definirlo, « *il lavoro intermittente* », deve essere introdotto nel nostro ordinamento al fine di contrastare tecniche fraudolente o addirittura apertamente *contra legem*, spesso gestite con il concorso di intermediari e caporali. Forme di « lavoro a chiamata » sono assai diffuse naturalmente nel mercato del lavoro nero, ma anche molti lavoratori titolari di partita Iva ovvero inquadrati come parasubordinati costituiscono di fatto altrettante fattispecie di *job on call* (*stand-by workers*) di cui brulica soprattutto il terziario. Si tratta di elementi distorsivi della stessa competizione corretta tra imprese. Occorre un intervento legislativo che consenta di inquadrare questo fenomeno non tanto come sottospecie del part-time, bensì come ideale sviluppo del lavoro temporaneo tramite agenzia (il « lavoro interinale »). La versione più persuasiva è senz'altro quella olandese che imposta appunto il « lavoro a chiamata » come una forma contrattuale che a fronte della disponibilità del prestatore a rendersi disponibile alla « chiamata », prevede la corresponsione a carico del datore di lavoro di una « indennità di disponibilità », similmente a quanto accade nell'ipotesi di lavoro interinale. Se cadranno le pregiudiziali unicamente ideologiche che hanno a lungo impedito anche al lavoro interinale di fare ingresso nel nostro ordinamento sarà possibile dotare il sistema italiano di uno strumento già presente nelle tecniche di gestione del personale dei concorrenti extraeuropei.

6.5. Lavoro temporaneo: consentire alle società di lavoro interinale anche attività di collocamento.

In sede comunitaria si è svolto un confronto tra le parti sociali al fine di definire una disciplina negoziale in materia di lavoro temporaneo che dovrà auspicabilmente esercitare una funzione promozionale di questa importante forma di intervento. Con la legge n. 196/1997 si è aperta una prospettiva di modernizzazione che, finalmente, supera la tradizionale visione di un rapporto di lavoro limitato alle sole posizioni del datore e del prestatore di lavoro. Sulla base di questa impostazione può ulteriormente dispiegarsi un'iniziativa riformatrice che faccia leva sulla positiva esperienza del lavoro interinale. È il caso del « lavoro intermittente » (o « a chiamata »). Ulteriori modifiche sono comunque indispensabili anche in relazione all'attuale normativa. Innanzitutto si tratta di ammettere le società di lavoro temporaneo a svolgere nello stesso tempo anche attività di collocamento privato. L'attuale previsione che vieta tale attività è assurda ed inoperante al tempo stesso. Del resto, proprio attraverso il lavoro temporaneo-interinale avvengono oggi sempre più contatti di lavoro che spesso si trasformano in vere e proprie assunzioni. In secondo luogo, coerentemente con la proposta di modernizzazione degli assetti della contrattazione collettiva, occorre valorizzare il ruolo del contratto aziendale nella definizione delle ipotesi in cui è consentito o vietato il ricorso al lavoro temporaneo. Occorre invece constatare che anche l'ultima legge finanziaria non ha tenuto conto di questa necessaria riforma della n. 196/1997, visto che si è preferito regolare le società di consulenza e selezione del personale e quelle di *outplacement*. Una logica burocratica ed autorizzatoria che avrebbe dovuto invece lasciare spazio a misure capaci di riportare ad una disciplina unitaria l'intervento dei soggetti privati nel mercato del lavoro.

6.6. Il lavoro a tempo determinato: lavorare a progetto.

L'assunzione a termine è uno strumento che deve essere riportato alla fisiologia dei rapporti di lavoro, superando la tradizionale avversione del legislatore. Non a caso la recente direttiva europea 99/70 (emanata a sua volta a conferma dell'intesa raggiunta a livello comunitario dalle parti sociali), in fase di trasposizione in Italia, mira a disciplinare questa tipologia contrattuale al di fuori di ogni pregiudizio ideologico in materia. A tal proposito si deve operare affinché la tra-

sposizione della direttiva non si trasformi in un'occasione per aggiungere ulteriori inutili restrizioni e sia fedele allo spirito del legislatore comunitario che intende promuovere l'utilizzazione di questa forma di contratto flessibile, pur esigendo controlli onde evitare abusi. Occorre valorizzare con decisione la novità maggiore contenuta nella direttiva europea, che ammette la stipulazione del primo contratto a termine con maggiore larghezza di quanto non accada oggi nell'ordinamento italiano. Il legislatore comunitario supera, infatti, la logica della tassatività delle ipotesi (previste per legge o per contratto collettivo), richiedendo solo che l'assunzione a termine sia giustificata dalla specificità del lavoro. Resta invece il fatto che un controllo maggiore è previsto per evitare che per la stessa persona si susseguano rinnovi a catena dei contratti a termine, così da mascherare un rapporto a tempo indeterminato. È necessario in materia mettere l'ordinamento italiano al passo con quello dei concorrenti (perfino in Russia le *assunzioni a progetto* sono più libere che in Italia!), soprattutto con quello tedesco: la prima assunzione (come pure in generale l'assunzione del primo dipendente nelle micro-imprese) dovrebbe essere totalmente liberalizzata. In Francia il MEDEF ha proposto inoltre un nuovo tipo di « contratto di missione » (o « a progetto ») in virtù del quale il prestatore rimarrà alle dipendenze dell'impresa per il tempo necessario al completamento di un progetto. Una proposta che va nella direzione di commisurare le tipologie contrattuali ai mutati modelli organizzativi dell'impresa, oggi sempre più legati al progetto che alla dimensione temporale.

6.7. Orario di lavoro e lavoro straordinario.

La disciplina dell'orario di lavoro e dello straordinario deve finalmente adeguarsi alla direttiva europea 93/104, secondo quanto stabilito dall'accordo raggiunto nel corso del 1997 tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL. La mancata trasposizione della direttiva europea sta infatti dando luogo a non pochi problemi interpretativi (si pensi alla questione della esistenza o no, nel nostro ordinamento di un unico limite settimanale alla durata normale dell'orario di lavoro ovvero di due limiti concorrenti, uno giornaliero e l'altro settimanale), recentemente aggravati dalla condanna da parte della Corte Giustizia per la mancata recezione nei tempi previsti. L'implementazione della direttiva consentirebbe in particolare di superare definitivamente quelle interpretazioni, tese a sminuire la riforma dell'orario di lavoro delineata

nell'art. 13 della legge n. 196/1997, che ancora oggi vorrebbero subordinare la possibilità della modulazione dell'orario di lavoro su base settimanale, mensile o annuale al vincolo delle otto ore di lavoro giornaliere come orario di lavoro normale.

6.8. Licenziamenti: incentivare le assunzioni dei giovani e il ricorso a contratti di lavoro a tempo indeterminato.

In tema di estinzione del rapporto, si potrebbe accogliere la soluzione già operante nel Regno Unito ed in altri Paesi, di assicurare la tutela contro il licenziamento ingiustificato solo ai lavoratori aventi una certa anzianità, differenziando altresì la disciplina secondo aree geografiche. Fatti salvi i divieti del licenziamento discriminatorio, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il matrimonio e del licenziamento in caso di malattia o maternità, le disposizioni sul licenziamento individuale di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modifiche, e di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, potrebbero per esempio non trovare applicazione: *a)* per i lavoratori alla prima esperienza di lavoro con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e comunque non oltre il compimento del trentaduesimo anno di età del lavoratore, fatto salvo quanto disposto nella successiva lettera *c)*; *b)* per tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate entro il 2001, per i primi due anni di lavoro, nei territori di Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise, nonché nelle Province nelle quali il tasso medio annuo di disoccupazione (secondo la definizione allargata ISTAT) rilevato per l'anno precedente all'assunzione, sia superiore di almeno il 3% alla media nazionale risultante dalla medesima rilevazione; *c)* per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato che abbiano maturato una anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro inferiore a due anni.

6.9. Licenziamenti individuali: superare il sistema di stabilità reale.

Più in generale, sul tema della flessibilità in uscita occorre pervenire ad una revisione dell'attuale sistema per metterlo in linea con le esperienze europee. Il cuore della riforma dovrebbe essere il ricorso all'arbitrato invece che al giudice nelle decisioni in materia. L'uso dell'arbitrato permetterebbe di risolvere il contenzioso più rapidamente,

con costi inferiori e maggiore aderenza alla pratica delle relazioni industriali. I vantaggi sarebbero tanto più evidenti per le piccole imprese, per le quali l'eventualità di dover ricorrere al giudice è già di per sé un problema. Per quanto riguarda i rimedi in caso di licenziamento ingiustificato, occorre superare l'anomalia italiana della sanzione della reintegrazione, peraltro spesso del tutto impraticabile e convertita di norma in indennità monetarie. Appare più ragionevole lasciare al giudice o all'arbitro il potere di decidere in concreto, tenendo conto di tutte le circostanze del caso (condizioni del mercato del lavoro locale, stato personale e familiare della persona licenziata, gravità dell'inadempimento contestato, ecc.) l'entità della sanzione, nel quadro dunque di un regime di stabilità obbligatoria. Potrebbe ammettersi l'obbligo di reintegrazione solo in caso di licenziamento discriminatorio e quindi viziato da nullità radicale: non essendosi mai risolto il contratto, dovrebbe potersi dedurre il suo pieno ristabilimento.

6.10. Per un « diritto del lavoro della piena occupazione »: cautelarsi contro il rischio di vanificare l'investimento in risorse umane.

Gli imprenditori, soprattutto quelli di piccole dimensioni che operano nel centro-nord, devono quotidianamente affrontare il problema di « trattenere » collaboratori sui quali si è a lungo investito in termini di formazione e che vengono sottratti dalla concorrenza o dalla prospettiva di mettersi in proprio. Sono evenienze tipiche di un mercato del lavoro sostanzialmente caratterizzato dalla piena occupazione. Appare quindi necessario rivedere la disciplina dell'obbligo di fedeltà e del patto di non concorrenza, così come disciplinati dal codice civile. Anche in sede di contrattazione collettiva, ovvero di pattuizione individuale si dovranno individuare condizioni alle quali subordinare il valido esercizio delle dimissioni, allungando il periodo di preavviso e stipulando accordi di durata minima del contratto assistiti da sanzioni capaci di un forte deterrente dissuasivo in relazione alle dimissioni che non siano assistite da una giusta causa.

6.11. I « lavori atipici »: sperimentare un nuovo rapporto tra disciplina collettiva ed accordi individuali.

Le proposte discusse nel corso della passata legislatura con rife-

rimento ai lavoratori parasubordinati suscitano profonde perplessità di metodo e di merito. Ancora una volta si propende per un intempestivo intervento legislativo in una materia dove è necessario invece condurre un'ampia sperimentazione, esplorando le potenzialità di accordi collettivi e, soprattutto, di una standardizzazione di intese individuali. Quella delle collaborazioni coordinate e continuative è una materia in cui l'intervento pubblico di tipo regolatorio si dovrebbe limitare da un lato alla definizione di diritti fondamentali del collaboratore (salute e sicurezza, tutela contro le discriminazioni, retribuzione equa), mentre dall'altro potrebbero sperimentare tecniche nuove mediante il ricorso a modulistiche standardizzate per favorire la stipulazione del contratto, eventualmente mediante meccanismi di certificazione-validazione amministrativa o sindacale, e la diminuzione del contenzioso. Anche l'emanazione di un « *codice di buone pratiche* » da parte dell'autorità governativa competente potrebbe sortire l'effetto di orientare gli utenti di questa forma contrattuale verso l'utilizzazione di clausole standardizzate. Del tutto inaccettabile è invece una linea di politica legislativa, ancora presente nei testi all'esame del Parlamento, che irrigidisce queste tipologie contrattuali all'interno di involucri normativi pensati per il lavoro subordinato, per di più in un'epoca assai lontana dall'attuale contesto di organizzazione del lavoro. La parasubordinazione appartiene pur sempre all'area del lavoro autonomo e, almeno in certi casi, della auto-imprenditorialità (non si tratta quindi di un *tertium genus*, ibridamente collocato in una grigia zona di frontiera, intermedia fra lavoro autonomo e subordinato) e come tale deve essere trattata. In attesa che si consolidino eventuali organizzazioni capaci di rappresentare tali soggetti (le recenti elezioni in ambito previdenziale legittimano un certo scetticismo a riguardo), appare opportuno procedere sperimentalmente con intese collettive anche in sede aziendale e, soprattutto, con accordi individuali standardizzati. Anche nella prossima legislatura occorrerà pensare ad una normativa « leggera »: potrebbe forse essere questa l'occasione per costruire un sistema di regole che richiamino l'esperienza delle « *soft laws* ».

6.12. La riforma del socio di cooperativa di lavoro: un modello da seguire.

La recente riforma della disciplina giuridica del socio di una cooperativa di produzione e lavoro è un modello assai interessante, quantomeno sul piano del metodo. Il legislatore, travolgendo una giu-

risprudenza di legittimità acriticamente arroccata su posizioni formaliste di chiusura, ora ammette che si possa stipulare un contratto di lavoro subordinato, autonomo, parasubordinato od altre tipologie contrattuali entro cui collocare la prestazione del cooperatore di lavoro. Si supera dunque il principio del *numerus clausus* a favore di una soluzione aperta che quasi arieggia la tradizione contrattuale anglosassone. Interessante è anche notare la possibilità di derogare ai minimi salariali contrattuali in caso di crisi aziendale o *start-up* di nuova imprenditorialità. Si afferma inoltre che in caso di collaborazioni non occasionali (cioè coordinate e continuative) i compensi dovranno essere ragguagliati ai prezzi di mercato, senza interventi della contrattazione collettiva. Si tratta di innovazioni legislative importanti che vanno ben al di là dell'area del lavoro cooperativo. Anzi, si potrebbe anche affermare che l'impresa cooperativa oggi dispone di maggiore flessibilità del datore di lavoro privato.

6.13. Regolare la complessità: dallo “Statuto dei lavoratori” allo “Statuto dei lavori”.

Occorre dunque una complessiva rivisitazione del diritto del lavoro che estenda i livelli minimi di tutela a tutte le forme in cui si estrinseca l'attività lavorativa, con diversa intensità a seconda delle effettive caratteristiche o dei particolari contesti in cui si svolge il lavoro stesso. Partendo dalle regole fondamentali, applicabili a tutte le forme di attività lavorativa rese a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, è poi possibile ammettere, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti, un sistema di cerchi concentrici, con una tutela che si intensifica a favore di un novero sempre più ristretto di soggetti. Individuato dunque un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale) comune a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro, occorrerà procedere a una rimodulazione verso il basso di taluni interventi a favore del lavoro dipendente, delineando così un sistema di tutele a geometria variabile. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili sembra opportuno lasciare ampio spazio alla autonomia collettiva ed individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale, a seconda del tipo di diritto in questione. A ciò dovrà accompagnarsi un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni pre-

videnziali. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie. Per consegnare alle imprese un nuovo sistema di gestione dei rapporti di lavoro, semplice ed agile, bisognerebbe infine introdurre una procedura di certificazione, cioè di validazione anticipata della volontà delle parti di utilizzare una certa tipologia contrattuale. La funzione certificatoria, utile a prevenire controversie giudiziali sul piano qualificatorio, potrebbe essere esercitata da strutture pubbliche (in sede amministrativa) od anche sindacali (gli enti bilaterali, ad esempio).

6.14. Competitività e diritto del lavoro: per rapporti di lavoro « ad alta qualità ».

In quest'opera di rivisitazione del diritto del lavoro, occorre inoltre prospettare la qualità della prestazione di lavoro sempre più come componente essenziale ed imprescindibile di un modello di « impresa competitiva ». Su mandato preciso del Consiglio europeo di Stoccolma (marzo 2001), la Commissione europea sta elaborando *indici di qualità* nella determinazione del lavoro e quindi dell'assetto di regole preposto alla sua tutela. Anche il « gruppo di riflessione sul futuro delle relazioni industriali », appena insediato dalla Commissione su raccomandazione del Consiglio europeo di Nizza, sta indagando in questa direzione. Si potrebbe ipotizzare, al riguardo, una sorta di contratto di stabilità occupazionale ad alta qualità, con impegni assai stringenti per l'imprenditore sul piano occupazionale a fronte di una alta qualità della prestazione lavorativa, determinata sulla base di criteri concordati in anticipo. È su questo genere di prospettive che deve muoversi la ricerca giuslavoristica se vuole essere in grado di cogliere le novità in corso di sviluppo.

7. Mercato del lavoro: pubblico e privato a confronto.

7.1. Occupabilità ed adattabilità: dalla sicurezza del posto di lavoro alla tutela sul mercato.

La tradizionale visione del diritto del lavoro punta alla protezione del lavoratore in quanto titolare di una posizione lavorativa, garantendo agli *insiders* una posizione di privilegio a scapito degli *outsiders*.

ders, abbandonati a se stessi da strutture di collocamento pubblico fatiscenti e sostanzialmente inutili. Occorre da un lato ridurre la protezione accordata al lavoratore occupato e, dall'altro, assicurare una più alta tutela sul mercato. Mentre sul piano del *rapporto di lavoro* si tratta di ingenerare l'*adattabilità* dei dipendenti (cioè flessibilità e formazione), su quello del *mercato* le autorità comunitarie (v. la « strategia europea sull'occupazione » di cui al trattato di Amsterdam) richiedono agli Stati membri di realizzare un sistema pubblico di servizi all'impiego che garantisca la *occupabilità*. Appare evidente che l'ordinamento italiano contrasti apertamente con tali indicazioni comunitarie: alla iper-tutela degli occupati si contrappone infatti la sotto-tutela dei disoccupati.

7.2. Centri per l'impiego: per un autentico servizio in concorrenza con quello privato.

I ritardi nel trasferimento dallo Stato alle Regioni ed alle Province del servizio pubblico di collocamento sono sotto gli occhi di tutti. Ingenti risorse, in termini di strutture e personale, sono oggetto di un trasferimento di funzioni al termine del quale esiste il rischio che tutto o quasi resti come prima: un intervento pubblico nella regolazione dell'offerta e domanda di lavoro caratterizzato da una tale inefficienza da essere in pratica ignorato dai potenziali utenti. Uno sperpero di mezzi addirittura grottesco. Sarebbe un fatto gravissimo che lo scempio di strutture e risorse del vecchio collocamento pubblico continuasse sotto il nuovo titolo di servizi all'impiego decentrati. Un Paese moderno ha bisogno di un intervento pubblico nel mercato del lavoro, anzitutto per realizzare una società più giusta che impedisca fenomeni di esclusione sociale. Il giudizio delle autorità comunitarie sulla situazione italiana nei servizi pubblici per l'impiego è giustamente severissimo e le risposte del Governo italiano — che, nell'ultimo Piano nazionale di azione per l'occupazione, si impegna ad onorare i propri impegni entro il 2003 — appaiono senz'altro lesive dello stesso prestigio dell'Italia sul piano comunitario. Occorre peraltro agire affinché si fondi stabilmente un sistema concorrenziale fra pubblico e privato, consentendo di gestire anche in forma imprenditoriale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il successo delle società di lavoro temporaneo induce a chiedere che esse possano agire anche come agenzie private di collocamento. In ogni caso appare sempre più urgente la revisione della legislazione in materia, al fine di consentire

ai privati di esercitare in forma imprenditoriale tali attività senza gli eccessivi vincoli ed oneri che hanno finora impedito il loro ingresso su questo mercato.

7.3. Formazione e risorse umane: educare nell'epoca della società dell'informazione.

In questa materia si registra un'ulteriore clamorosa inadempienza del Governo che a più riprese, sempre nell'arco della presente legislatura, aveva promesso un intervento risolutore al riguardo. Anche se l'evoluzione normativa più recente vede nell'apprendistato la forma contrattuale privilegiata per favorire un ingresso nel mercato del lavoro qualificato professionalmente, esistono ancora margini di incertezza ed ambiguità per quanto riguarda il contratto di formazione e lavoro. Occorre semplificare e chiarire il sistema attuale, confermando la validità delle « esperienze lavorative » (come i tirocini con finalità formative) che per espressa previsione legislativa non costituiscono un rapporto di lavoro, occasioni estremamente preziose per consolidare un collegamento fra scuole, università e mondo delle imprese. In quest'ambito occorre rendere effettivo l'impegno, richiestoci ancora una volta dalle autorità comunitarie, di costruire una società della conoscenza che si fondi su un sistema formativo che accompagni il lavoratore durante tutto l'arco della vita. Il Governo dovrà precisare, anche in termini quantitativi, la portata dell'investimento formativo, così come richiesto dagli "orientamenti" per il 2000 nell'ambito della « strategia europea per l'occupazione ». Le parti sociali devono concorrere a costruire un sistema di opportunità capace di concretizzare la vera forma di tutela del lavoratore non più la difesa ad oltranza del posto di lavoro, bensì la sua adattabilità, la capacità cioè di impegnarsi in diverse occasioni professionali nell'ambito di vari cicli del suo itinerario lavorativo. Non dimentichiamo che le linee guida sull'occupazione del 2001 impongono alle stesse parti sociali di adoperarsi affinché, entro il 2003, tutti i lavoratori abbiano un'opportunità di formazione nell'informatica.

Non sembra più credibile — ma resta comunque prioritaria, anche alla luce del diritto comunitario della concorrenza — un'iniziativa di riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali che i successivi Governi hanno preannunciato e sempre rinviato durante l'intero corso della presente legislatura. Il continuo rinvio di questa fondamentale riforma costituisce un gravissimo danno: non

aver approfittato dell'intera legislatura costituisce un atto di non-modernizzazione davvero inammissibile. Nel frattempo altri Paesi dell'Unione Europea hanno provveduto a rivedere il loro sistema di interventi di sostegno del reddito a favore dei disoccupati o comunque dei soggetti a rischio di disoccupazione. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L'erogazione di qualunque forma di « ammortizzatore sociale » dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi cerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso anche di natura formativa concordato con i servizi pubblici per l'impiego. La corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali approntate dal servizio pubblico. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato. Il nuovo sistema dovrà in questo senso rispondere agli orientamenti per l'occupazione definiti dal 1998 in avanti dall'Unione Europea. Analoghe considerazioni devono valere per gli incentivi all'occupazione che, in ragione dei noti vincoli imposti dal diritto comunitario della concorrenza, non possono tradursi in forme occulte di sostegno al sistema produttivo e alle imprese nazionali. Da questo punto di vista, la riforma degli incentivi all'occupazione, all'imprenditorialità, alla formazione, alla innovazione e alla ricerca può rappresentare una straordinaria occasione per il nostro Paese per transitare definitivamente da una logica puramente erogatoria e concessiva di risorse pubbliche a una prospettiva di vera e propria programmazione e indirizzo degli operatori economici in grado di incidere efficacemente sul sistema delle convenienze lungo la non certo agevole strada del cambiamento e della innovazione. Questo intervento dovrebbe peraltro consentire di ridefinire, nelle giuste proporzioni, i rapporti, sino a ora ambigui, tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza.

8. Contrastare l'economia sommersa per competere su basi di equità.

8.1. Formazione e risorse umane: educare nell'epoca della società dell'informazione (*segue*).

Tutti gli obiettivi sin qui elencati non potranno essere facilmente

raggiunti se perdureranno gli attuali livelli di occupazione irregolare e clandestina che, come noto, raggiungono stime percentuali due o tre volte superiori rispetto a quanto si verifica negli altri Paesi europei. L'incidenza dell'economia sommersa sul Pil è stimata attorno al 20-26 per cento. Secondo dati ISTAT, la percentuale di lavoratori irregolari sulla forza-lavoro totale è pari a circa il 23 per cento. In continuo aumento è anche il fenomeno del lavoro irregolare da parte di immigrati clandestini, privi di regolare permesso di soggiorno. La gravità del fenomeno è sotto gli occhi di tutti: non si tratta soltanto di arginare fenomeni di concorrenza sleale, ma anche di creare regole per una competizione equa e socialmente sostenibile, e che soprattutto eviti il rischio di fenomeni di collusione con la criminalità organizzata, con il caporalato, con lo sfruttamento del lavoro minorile e di soggetti con scarsa forza contrattuale sul mercato del lavoro.

8.2. Una nuova strategia per la lotta al lavoro sommerso.

Le analisi sociologiche sulle ragioni di questa larga diffusione del lavoro sommerso sono concordi nel sottolineare la maggiore convenienza del lavoro nero rispetto a quello regolare, e questo sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Le convenienze del lavoro irregolare raramente sono imposte da uno dei due contraenti, ma sono in genere tali da dare vita a fenomeni di collusione difficili da sradicare. Da questo punto di vista la soluzione, accolta dal Governo, dei c.d. contratti di riallineamento retributivo, se certo rappresenta un'innovazione nelle strategie di emersione del sommerso, in quanto affianca alla logica repressivo-sanzionatoria una logica di tipo promozionale e incentivante, non pare tuttavia in grado di fornire risposte reali ai problemi del lavoro nero. Non solo perché, con questo strumento, si « premia » chi ha operato nell'illegalità e non invece chi ha rispettato le leggi; il vero limite dei contratti di gradualità è che essi si limitano a neutralizzare temporaneamente, con un incentivo economico, il disincentivo alla regolarizzazione costituito da una disciplina del lavoro che risulta impraticabile in alcune aree del Paese senza incidere sulle cause che inducono le imprese e i lavoratori a uscire dal mercato del lavoro regolare. La vera soluzione pare dunque quella di affrontare alla radice i problemi del mercato del lavoro e dell'economia italiana, sia attraverso una seria politica industriale o post-industriale che, invece di sprecare risorse pubbliche per ammortizzare i costi del lavoro, incentivi le imprese a intraprendere i necessari cambiamenti richiesti

dai nuovi modi di produrre, sia attraverso un adattamento delle regole del diritto del lavoro da perseguire nei modi fin qui delineati.

8.3. Combattere il lavoro « nero » e accrescere i tassi di partecipazione al mercato del lavoro.

I livelli di lavoro irregolare spiegano peraltro i modesti tassi di occupazione del nostro Paese. Questo fenomeno alimenta un circuito perverso: i bassi tassi di occupazione e il lavoro regolare restringono la base imponibile e, con essa, il gettito fiscale necessario per alimentare la spesa pubblica. La conseguenza è o un inasprimento della pressione fiscale, con conseguente spinta alla immersione nel lavoro irregolare, o un contenimento della spesa per occupazione, politiche attive del lavoro, infrastrutture ecc. Accanto all'intervento strutturale sul mercato del lavoro e a un migliore e più efficiente utilizzo degli incentivi all'emersione, una strada per contrastare il lavoro nero potrebbe essere l'azione sulla leva fiscale, come suggerito dalla Commissione europea e realizzato in alcuni Paesi. Da questo punto di vista la riforma forse più interessante è quella adottata nel 1999 dal Governo danese, che ha comportato una riduzione della tassazione dei redditi marginali, come del resto è avvenuto anche in Svezia, da un'aliquota media del 52% al 38%, ritoccando comunque anche l'imposizione dei redditi più elevati, nell'ottica di un rilancio della generale propensione al consumo. Tale tipologia di intervento deve naturalmente essere affiancata da un rafforzamento dei controlli, anche tramite una maggiore collaborazione fra le diverse autorità amministrative preposte.

8.4. L'innovazione nelle tipologie contrattuali per contrastare il lavoro non dichiarato: i contratti « a costo zero » e la regolazione del lavoro accessorio.

Dall'angolo prospettico del diritto del lavoro, l'esperienza comparata insegna che l'adozione di nuove e più moderne tipologie contrattuali può risultare decisiva nel contrastare il fenomeno del lavoro non dichiarato. Convincente è il caso spagnolo dove sono in corso di sperimentazione i « contratti a costo zero ». Allorché, ad esempio, occorre sostituire una dipendente in permesso di maternità, e quindi si tratterebbe per il datore di lavoro di raggiungere un raddoppio di costi per uno stesso posto di lavoro, un decreto del settembre 1998 sgrava il datore che assuma una disoccupata degli oneri previdenziali.

Una misura sicuramente convincente soprattutto per le unità aziendali di piccole e piccolissime dimensioni. Anche l'esperienza belga del « lavoro accessorio » è sorretta dalla medesima finalità di favorire la riermersione. Si tratta di attività varie (assistenza familiare e domestica, aiuto alle persone ammalate o con handicap, sorveglianza dei bambini, insegnamento supplementare, piccoli lavori di giardinaggio, collaborazione a manifestazioni sociali, caritatevoli, sportive, culturali). Tali attività vengono svolte a beneficio di famiglie, società senza scopo di lucro ed enti pubblici da soggetti quali disoccupati di lunga durata, casalinghe, studenti, pensionati. Fulcro dell'esperimento è costituito dall'utilizzazione di « buoni » in alternativa ai pagamenti diretti, per semplificare il processo e, nel contempo, certificare le prestazioni. Ogni accorgimento volto a rendere più agevole la gestione del rapporto di lavoro contribuisce senz'altro a regolarizzare ampie zone di evasione fiscale e contributiva.

8.5. Per una nuova politica della immigrazione.

La questione del lavoro nero impone anche di ripensare la politica della immigrazione in vista di un più agevole inserimento della forza-lavoro extracomunitaria nel mercato del lavoro regolare. In questa prospettiva, alla luce delle marcate diversità tra le diverse aree geografiche del nostro Paese, occorre valorizzare appieno le competenze e i poteri delle autorità locali (Regioni e Province), affidando a queste istituzioni il compito di perseguire una politica attiva del lavoro anche per gli immigrati, nel contesto di un quadro idoneo a incidere sia sul versante della formazione e delle tipologie contrattuali d'ingresso sia sul sistema degli appalti e dei contratti con la PA (come nel caso già ricordato del Patto di Milano) sulla scorta di normative di tipo premiale e promozionale (per esempio prevedendo l'erogazione di servizi, la concessione di licenze, la partecipazione a bandi, ecc. solo per le imprese che dimostrino di non fare ricorso a manodopera immigrata clandestina). In questa prospettiva è del pari decisivo giungere a forme di pre-selezione e formazione della manodopera extracomunitaria già nel Paese d'origine, valorizzando adeguatamente intese e accordi bilaterali con i Paesi di tradizionale immigrazione verso il nostro.