

La riforma Biagi del mercato del lavoro

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

Il diritto transitorio e i tempi della riforma

a cura di

Michele Tiraboschi

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 2

Giuffrè Editore

RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E CONTRASTO AL LAVORO NERO

SERGIO CORBASCIO, ONOFRIO NACCI

SOMMARIO: 1. Profili generali. — 2. Premessa. — 3. Somministrazione di lavoro. — 4. Il lavoro intermittente. — 5. Il contratto di lavoro ripartito o a coppia. — 6. Il lavoro a tempo parziale. — 7. Il nuovo apprendistato ed il contratto di inserimento. — 8. Il lavoro a progetto. — 9. Il lavoro accessorio. — 10. Prospettive.

1. Profili generali.

Le politiche per l'emersione, « ultime nate delle politiche di sviluppo », come le definisce Luca Meldolesi ⁽¹⁾, hanno attraversato, nel corso degli ultimi anni, varie fasi: dall'accordo tra le parti sociali in alcune zone del Paese (tipici i contratti di riallineamento del leccese e del brindisino), si è passati all'intervento indiretto caratterizzato dall'introduzione di strumenti quali, ad esempio, il credito d'imposta per i nuovi occupati, gli studi di settore, il prestito d'onore, il c.d. contatore INAIL; ha fatto seguito, poi, l'intervento diretto segnato dagli articoli 1-3 della legge 18 ottobre 2001 n. 383, nell'ambito della c.d. manovra dei cento giorni ⁽²⁾.

Ora, questo ramo della politica economica del nostro Paese viene ulteriormente e profondamente interessato dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003: appare pertanto opportuno un esame specificamente affrontato dall'angolo di visuale della lotta al lavoro irregolare ⁽³⁾.

⁽¹⁾ L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione — Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, Roma, 2000, 61.

⁽²⁾ Cfr. *VI Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, aggiornamento novembre 2001.

⁽³⁾ « La tematica dell'emersione (...), come è noto, si è affermata indipendente-

La legge 14 febbraio 2003 n. 30 ed il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 rappresentano una svolta di estremo interesse rispetto alle complessive dinamiche del mercato del lavoro ed ai singoli rapporti d'impiego privato, poiché, come è stato ampiamente scritto all'indomani dell'approvazione dei testi normativi, innovano un sistema di regole non più idoneo a sostenere le sfide della competitività e dello sviluppo dell'intero Paese.

In che misura le nuove norme risulteranno decisive, per la risoluzione delle questioni affrontate, potrà dirlo solo il tempo, ma certo è positivo che un importante passo in avanti sia stato compiuto.

Chi si occupa quotidianamente di contrasto al lavoro nero ⁽⁴⁾ non può esimersi dal rilevare, però, che la riforma in esame determina già, da subito, positivi riflessi sull'emersione. È evidente, infatti, come l'impianto dei recenti interventi legislativi si radichi nella analisi della realtà italiana contenuta nel *Libro Bianco* sul lavoro del 2001 ⁽⁵⁾ e nelle prospettive delineate dalla Strategia Europea per l'occupazione ⁽⁶⁾. Proprio in queste sedi è stata diffusamente affermata la necessità di

mente, a partire dall'economia (e dalle altre discipline sociali) e non dal diritto; a partire dal sud, più che dal nord; come prospettiva di regolarizzazione e di sviluppo locale che ha convinto gradualmente il Paese intero. Le due impostazioni hanno dialogato indirettamente, mantenendosi ciascuna nel proprio ambito. Si muovono in modo indipendente — nel senso che le politiche per l'emersione possono evolvere in positivo anche se si decide di prendere una strada differente (o magari affrontare una pausa di riflessione, o persino un passo indietro) nei rapporti di lavoro (e viceversa). Detto questo, tuttavia, bisogna anche riconoscere che le due politiche scaturiscono dallo stesso processo storico; e che tendono a rafforzarsi vicendevolmente — nel senso che, come è accaduto in passato per il « Pacchetto Treu », la liberalizzazione e reregolazione del mercato del lavoro può avere effetti positivi sull'occupazione e quindi sulla riduzione del sommerso; mentre, viceversa, la sollecitazione dell'emersione, migliorando le condizioni occupazionali, può favorire un nuovo *round* della riforma. », in *IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003.

⁽⁴⁾ Sul tema del lavoro nero cfr. anche il commento di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO nella Parte I, Sez. (B).

⁽⁵⁾ « La gravità del fenomeno è evidente per tutti: non si tratta soltanto di arginare fenomeni di concorrenza sleale, ma anche di creare regole per una competizione equa e socialmente sostenibile, e che soprattutto eviti il rischio di degenerare in fenomeni di collusione con la criminalità organizzata, con il caporalato, con lo sfruttamento del lavoro minorile e di soggetti con scarsa forza contrattuale sul mercato del lavoro » (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, II. 2. 1, 2001).

⁽⁶⁾ « Gli stati membri incoraggeranno l'avvio di attività imprenditoriali:

apportare sostanziali modifiche al mercato del lavoro italiano, non in ultimo in ragione degli insostenibili tassi di occupazione irregolare, al fine di ristabilire condizioni di trasparenza e di efficienza al sistema produttivo, nella più ampia tutela dei diritti dei lavoratori.

Ebbene, la legge 14 febbraio 2003 n. 30 ed il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 si fanno carico di raccogliere la sfida, nella consapevolezza delle insidie che la lotta al sommerso riserva, potremmo quasi dire « per definizione », e della imprescindibile opportunità di integrare le misure di diritto del lavoro con le altre di politica economica e di politica sociale.

Nell'ottica del contrasto al lavoro nero, la riforma presenta l'indubbio merito di consentire immediatamente, prima ancora dell'emersione dei singoli rapporti di lavoro, la cui incidenza potrà naturalmente essere valutata solo *ex post*, una emersione dei fenomeni economici, sociali, lavoristici, che di fatto già dominano da diversi anni la realtà imprenditoriale italiana (7).

Basti pensare alla diffusione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa (8), spesso impropriamente utilizzati per eludere l'assolvimento degli oneri di lavoro subordinato, oppure al lavoro occasionale, per lo più richiesto a prestatori delle fasce deboli del mercato, i quali poi rimangono privi di qualsivoglia copertura previdenziale, o ancora, ai rapporti d'impiego intermittente.

— esaminando, al fine di ridurli, tutti gli eventuali ostacoli, in particolare nell'ambito dei regimi fiscali e di sicurezza sociale, al passaggio ad attività autonome e alla creazione di piccole imprese;

— promovendo l'insegnamento di discipline utili per l'imprenditoria e il lavoro autonomo, specifici servizi di sostegno e la formazione per gli imprenditori e per chi aspira a diventarlo;

— combattendo il lavoro sommerso e incoraggiandone la trasformazione in posti di lavoro regolari, con l'uso di tutti gli strumenti utili al riguardo, tra cui disposizioni normative, incentivi e riforme fiscali e previdenziali, in collaborazione con le parti sociali ». (*Strategia europea per l'occupazione — Linea guida n. 9: promozione dell'imprenditorialità*). Cfr. sul tema il contributo di M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, che precede.

(7) « Alla precarietà selvaggia che regna incontrastata nella economia sommersa, sempre più dilagante nel nostro Paese, si contrappone ora una flessibilità di qualità, perché regolata e presidiata da tutele fondamentali per chi presta il lavoro. A ciò si accompagna uno sforzo straordinario per portare i livelli di occupazione del nostro Paese su parametri europei » (M. TIRABOSCHI, *Marco Biagi un anno dopo*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 marzo 2003, 2).

(8) Sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sul nuovo lavoro a progetto cfr. i contributi di L. CASTELVETRI e di R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

La riforma rappresenta la doverosa limitazione e regolazione di un processo, comunque in essere, che ha visto sempre più modificarsi l'atteggiamento dei rapporti di lavoro tradizionali, consentendo una progressiva espansione del sommerso ⁽⁹⁾. Potremmo dire che questa riforma costituisce un passaggio obbligato, magari suscettibile di integrazioni e miglioramenti, come qualunque testo legislativo all'esito della fase di prima applicazione, ma comunque ineludibile.

Appare chiaro l'intento del legislatore di determinare condizioni di trasparenza del mercato ⁽¹⁰⁾, nella dichiarata volontà di trasformare i vecchi assetti giuslavoristici, finalizzandoli ad una maggiore flessibilità ed al contempo prevedendo tutele per coloro che nel passato regime normativo non ne possedevano alcuna ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ « A partire dagli anni Sessanta-Settanta, si è verificato, nei diversi Paesi europei, un processo di avvicinamento tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, nel senso che nel lavoro subordinato è cresciuta l'autonomia, mentre nel lavoro autonomo è aumentata la dipendenza. Conseguentemente, il diritto del lavoro ha escogitato alcune soluzioni alternative per affrontare la nuova realtà:

— una tendenza a spostare la frontiera tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, nel senso di inglobare parte del secondo nel primo, ma anche viceversa;

— un dibattito sulla « zona grigia », che separa il lavoro subordinato dal lavoro autonomo, e sull'opportunità di collocarvi le forme ibride di lavoro;

— un'ipotesi ambiziosa di costruzione di un diritto comune del lavoro, che a sua volta lasci spazio allo sviluppo di una molteplicità di forme contrattuali ».

Si capisce, allora, come, in questa atmosfera, Marco Biagi abbia potuto concepire il suo progetto di ampliamento della seconda impostazione, che in Italia aveva avuto un inizio lusinghiero con il « Pacchetto Treu », per poi accedere alla terza », *IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003.

⁽¹⁰⁾ « (...) occorre prevedere nuove tipologie contrattuali che abbiano la funzione di « ripulire » il mercato del lavoro dall'improprio utilizzo di alcuni strumenti oggi esistenti, in funzione elusiva o frodatrice della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato e che, nel contempo, tengano conto delle mutate esigenze produttive ed organizzative ». (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, — executive summary — *flessibilità e sicurezza*, cit.).

⁽¹¹⁾ La riconducibilità della riforma al pensiero ed agli studi del Prof. Marco Biagi appare attestata dalle antesignane sperimentazioni ch'egli volle avviare con il Patto per il lavoro di Milano, nel 2000, esattamente nella prospettiva di favorire nuove opportunità lavorative per le fasce della popolazione a rischio di emarginazione sociale, quali gli immigrati ed i disoccupati di lunga durata. Era palpabile, negli strumenti introdotti, l'intento di portare in superficie alcune tipologie di contratti che, modernizzando il mercato locale, agevolassero l'emersione di lavoratori esclusi da qualsivoglia tutela.

Ciò è dimostrato non solo dalle nuove tipologie contrattuali disciplinate dal decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, ma anche da quelle disposizioni, contenute nel Titolo VIII dello stesso decreto (articoli 75-84), che introducono procedure di certificazione dei contratti di lavoro ⁽¹²⁾.

Ciò è anche attestato dalla previsione della forma scritta nella stipula del contratto, ad esempio nel lavoro a progetto (articolo 62, comma 1, decreto legislativo), che dovrebbe garantire una maggiore visibilità ed intelligibilità del rapporto, al fine di scongiurarne una conduzione in grigio.

La rilevanza della legge n. 30/2003 e del decreto legislativo n. 276/2003, attiene, poi, sempre nella prospettiva del contrasto al lavoro nero, anche al piano della qualità del lavoro.

L'analisi condotta nel recente passato sullo stato di salute del lavoro in Italia, che ha validamente fatto uso del metodo comparato (specie con riferimento alla prassi ed alla disciplina dei Paesi dell'Unione Europea) ⁽¹³⁾, la ricerca specifica sui fenomeni del sommerso (svolta in primo luogo nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, dove notoriamente il problema si presenta più diffuso ed articolato) ⁽¹⁴⁾, il

⁽¹²⁾ Recita testualmente l'articolo 75 del decreto legislativo n. 276/2003: « Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contatti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto di cui al presente decreto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 c.c., le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo ».

È di tutta evidenza che la certificazione risulta avere non solo una funzione preventiva della conflittualità tra datore e prestatore, ma anche un obiettivo, neanche tanto mediato, di qualificazione-chiarificazione del rapporto di lavoro.

⁽¹³⁾ « La società attiva è il contesto necessario per lo sviluppo delle risorse umane. La qualità del lavoro è la nuova dimensione su cui riflettere. Il Governo ritiene che sia necessario attivare misure finalizzate ad elevare la qualità del nostro mercato del lavoro, tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità della situazione italiana. In Italia, la prima politica volta a garantire un lavoro di qualità è quella rivolta all'emersione ed al contrasto dell'economia sommersa (...) » (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, — executive summary — *Le politiche per una maggiore e migliore occupazione*, cit.).

⁽¹⁴⁾ « A parte sacche di mancanza di lavoro in senso assoluto, il problema occupazionale italiano è essenzialmente questione di funzionamento del mercato, di irregolarità del lavoro e di mancata corrispondenza tra domanda e offerta, nel senso che molti lavori desiderati non sono offerti, mentre vengono offerti lavori non desiderati (...). Conclusione: un più efficiente funzionamento del mercato del lavoro reso possibile

monitoraggio sul campo e l'esperienza diretta delle Commissioni regionali e Provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, istituite ai sensi dell'articolo 78 comma 4 legge 23 dicembre 1998 e coordinate dal Comitato nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno dimostrato l'esistenza, nel mercato del lavoro del nostro Paese, di una questione « qualità del lavoro », intesa non solo come necessità di accrescere la percentuale di rapporti dichiarati, ma anche, e soprattutto, come esigenza fondante della persona umana, di trovare nel lavoro la realizzazione delle proprie aspirazioni e dei propri talenti.

Il contatto ripetuto con gli attori del mondo produttivo, specie sul versante dei lavoratori, insegna che l'emersione del lavoro irregolare permette di aumentare il gettito per il sistema nel suo complesso, costituisce un passaggio necessario per garantire un futuro pensionistico ai lavoratori ed una concorrenza leale tra le imprese, ma consente pure, ed in misura molto più consistente di quanto il quotidiano dibattito sul tema lasci pensare, uno sprigionamento di risorse ⁽¹⁵⁾ umane e professionali in grado di dare una svolta allo sviluppo del sistema italiano.

Ed allora, s'è vero che una politica di piena occupazione debba muovere dall'analisi della complessità attuale, percorrendo la strada della creazione di nuovi posti di lavoro e la riorganizzazione di quelli irregolari ⁽¹⁶⁾, attraverso un maggiore dinamismo ed una reale efficienza delle attività, pubbliche e private, volte ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non si può fare a meno di sottolineare che la Riforma Biagi si colloca proprio nel solco auspicato di questa rimodulazione degli strumenti esistenti.

In tal senso, può essere decisiva la nuova disciplina sulle agenzie per il lavoro (articoli 4 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003), che apre il campo all'intervento di soggetti privati nella intermediazione, oltre che alla somministrazione di lavoro, alla ricerca e selezione del personale ed alla ricollocazione professionale ⁽¹⁷⁾. Un apporto che sarà utile a creare una sana concorrenza con i centri per l'impiego,

da un uso intelligente pubblico-privato delle moderne tecnologie, una politica di emersione del lavoro irregolare e una creazione accelerata di « lavori buoni » (e dunque di aumento della produttività) sono tre linee di azione che si candidano *prima facie* ad affrontare il nostro problema » (L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione ecc.*, cit., 102).

⁽¹⁵⁾ Analogamente a quanto teorizzato ed attuato nella prassi delle azioni di sviluppo locale, in L. MELDOLESI, *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci, Roma, 2001, 119.

⁽¹⁶⁾ Cfr. L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione ecc.*, cit., 76.

⁽¹⁷⁾ Cfr. il contributo che precede di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.

specie sul versante dell'affinamento delle capacità relazionali di questi con le imprese; come conseguenza ulteriore, ciò potrà portare ad una più ampia raccolta quali-quantitativa dell'offerta di lavoro e ad un orientamento mirato della formazione e riqualificazione delle professionalità.

Ugualmente, appare rilevante l'istituzione della borsa continua nazionale del lavoro ⁽¹⁸⁾ (articolo 15 decreto legislativo n. 276/2003), proprio per la sua predisposizione ad un accesso e ad un conferimento « universale » ⁽¹⁹⁾. Essa, mediante l'utilizzo dello strumento telematico ed attraverso la continua immissione di dati a cura di soggetti pubblici e privati, nonché degli stessi lavoratori, rappresenta esattamente quell'« uso intelligente pubblico-privato delle moderne tecnologie » (cfr. nota 12) volto alla permanente e capillare redistribuzione dei posti lavorativi in relazione alle aspirazioni di ciascuno.

Ancora, nella medesima prospettiva, l'articolo 8 del decreto attuativo prescrive, al primo comma, che le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati assicurino ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali comunicare i propri dati, garantendone l'ambito di diffusione indicato dagli stessi lavoratori. Ciò trova ulteriore specificazione al comma successivo, dove si prevede che l'emanando decreto ministeriale dovrà disciplinare, tra l'altro, le modalità con le quali il lavoratore avrà la possibilità di esprimere le preferenze relative alla comunicazione e alla diffusione dei dati di cui al comma 1. Si tratta evidentemente di un passaggio normativo che, dettato al contempo per la attuazione dei principi a tutela della riservatezza dei dati personali, dà comunque il senso dell'attenzione del

⁽¹⁸⁾ Sulla borsa continua nazionale del lavoro cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6.

⁽¹⁹⁾ Si legge testualmente nel comma 1 e nella prima parte del comma 2 dell'articolo 15 decreto legislativo n. 276/2003: « A garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali. Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese. La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e deve essere consultabile da un qualunque punto della rete. (...) ».

legislatore per la definizione ed il rispetto delle preferenze occupazionali dei lavoratori ⁽²⁰⁾.

Tutto questo potrà forse servire a spiegare, almeno in parte, i motivi per cui la riforma del mercato del lavoro non debba essere pregiudizialmente bocciata quale porta d'ingresso della precarietà nel nostro ordinamento del lavoro.

Nei commenti che hanno seguito l'emanazione della legge delega e del decreto di attuazione, molto risalto è stato dato giustamente al ruolo delle parti sociali, attraverso più di quaranta rinvii alla contrattazione collettiva ⁽²¹⁾; il discorso può essere ripetuto anche sul punto della promozione della « buona » occupazione, se si ha riguardo agli importanti compiti affidati agli enti bilaterali ⁽²²⁾, che, non a caso, nel « dizionario » della riforma (articolo 2 comma 1, lett. *b*), decreto legislativo n. 276/2003) vengono definiti come « organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità (...) ».

2. Premessa.

Una valutazione *ex ante* dei possibili effetti di emersione di lavoro irregolare della riforma del mercato del lavoro è un'operazione ardua e gravida di rischi oltre che, naturalmente, assai problematica. Si pensi, ad esempio, alle polemiche relative ai risultati prodotti dall'ultimo intervento legislativo teso a favorire l'emersione diretta del lavoro irregolare, la legge n. 383/2001. Se numerosi commentatori, forti del modesto numero di domande di emersione presentate, hanno parlato apertamente di fallimento, altri, spingendo l'analisi oltre l'apparentemente incontrovertibile dato aritmetico, hanno svelato l'esistenza di numerosi aspetti che permettono di giudicare positivamente l'esperienza.

Dunque, se vi sono valutazioni diametralmente opposte nei riguardi di una vicenda, quella della legge n. 383/2001, circoscritta sotto il profilo temporale e dall'impatto non paragonabile a quello della legge

⁽²⁰⁾ Per questi scopi si veda M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 7.

⁽²¹⁾ Cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

⁽²²⁾ Sugli enti bilaterali cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sezione B, e in particolare F. PASQUINI, G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, A. M. NUCARA.

n. 30/2003, è facile intuire le difficoltà di una prognosi di una riforma destinata a modificare profondamente l'assetto del mercato del lavoro.

Deve poi considerarsi che il fenomeno del lavoro non regolare, per la sua estrema complessità, non tollera facili semplificazioni e soluzioni « chiavi in mano ». A questo proposito illuminante risulta l'analisi contenuta nella Comunicazione sul lavoro sommerso della Commissione Europea Com 98-219. Il documento, con il quale la Commissione « intende avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo, fa presente la necessità di individuare correttamente le cause e la dimensione del problema e, in secondo luogo, di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione ». La Commissione procede quindi all'individuazione delle cause del fenomeno:

- livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali;
- oneri regolamentari e amministrativi;
- inadeguata legislazione del mercato del lavoro;
- strutture industriali;
- bassa competitività;
- accettazione culturale;
- esistenza di facili opportunità.

Si tratta di un elenco incontrovertibile che, tuttavia, vale a dimostrare che la riforma del mercato del lavoro non può considerarsi la soluzione definitiva del problema, dal momento che « la modernizzazione del mercato del lavoro è componente essenziale di una politica che intende contrastare il dilagante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino ». Nel contempo, tuttavia, nel delineare una nuova strategia per la lotta al lavoro sommerso, nel ribadire tale convinzione, richiedendo un « adattamento delle regole del diritto del lavoro da perseguire nei modi fin qui delineati »⁽²³⁾, si ammette la necessità di « una seria politica industriale o *post*-industriale che (...) incentivi le imprese a intraprendere i cambiamenti richiesti dai nuovi modi di produrre ». Ancora, nell'invocare un « intervento strutturale sul mercato del lavoro » si ipotizza che « una strada per contrastare il lavoro nero potrebbe essere l'azione sulla leva fiscale, come suggerito dalla Commissione e realizzato in alcuni Paesi ». L'estrapolazione di tali

⁽²³⁾ M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 181.

citazioni si rende necessario per ribadire che nessuna riforma, per quanto opportuna e ben congegnata, può essere considerata la panacea.

3. Somministrazione di lavoro.

Non vi è dubbio che una delle novità di maggiore rilievo introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003 è la possibilità di ricorrere a prestazioni di lavoro offerte da soggetti alle dipendenze di un'altra impresa, denominata agenzia di somministrazione ⁽²⁴⁾, specializzata nella fornitura di tale servizio. La novità ha comportato l'abrogazione di una legge cardine, la legge n. 1369/1960, che vietava esplicitamente all'impresa di avvalersi di prestazioni di lavoro rese da persone assunte o retribuite da un terzo intermediario.

È vero che un primo *vulnus* a questo principio era stato inferto dalla legge n. 196/1997 che aveva legittimato il ricorso alla somministrazione temporanea di prestazioni di lavoro. È anche vero, tuttavia, che si era trattato di una deroga limitata e, peraltro, iscritta nel solco della tradizione.

Con l'introduzione della nuova fattispecie, il legislatore si è trovato innanzi alla difficoltà di contemperare le esigenze di tutela dei lavoratori con quelle di « appetibilità » dell'istituto. In proposito è stata sviluppata ⁽²⁵⁾ la tesi secondo cui « le pratiche di esternalizzazione del lavoro si scontrano nel caso italiano con normative non pensate per favorirle, o anche solo governarle (...). In tale quadro l'impresa può essere indotta ad adottare comportamenti a rischio ». Analizzando partitamente gli istituti del trasferimento d'azienda, appalto di manodopera ecc., è stato dimostrato che, contrariamente a quanto si può comunemente ritenere, « l'esternalizzazione del lavoro può comportare alcuni costi e rischi in capo all'impresa che esternalizza parte del lavoro » e concludeva per la necessità di una regolazione che possa rappresentare un'opportunità.

Il legislatore delegato ha quindi disciplinato i casi (articolo 20 comma 3 lett. *a-b*) in cui è ammessa la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato prevedendo poi una sorta di norma di chiusura (lett. *i*) che « apre » a tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di

⁽²⁴⁾ Sul tema della somministrazione cfr. anche i contributi di B. BUSACCA, E. AMADEI nella Parte II, Sez. (C).

⁽²⁵⁾ M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Tale disciplina, come è stato detto dai primi commentatori ⁽²⁶⁾, mira a scongiurare il rischio di destrutturare e svuotare le aziende affidandole integralmente a lavoratori in affitto. È interessante osservare che l'elenco di cui all'articolo 20 comma 3 contempla sia ipotesi di ricorso a professionalità estremamente qualificate sia ipotesi di ricorso a professionalità piuttosto comuni. Nel primo caso il successo del somministratore sarà assicurato evidentemente dalla sua capacità di fornire servizi difficili da reperire sul mercato, magari procedendo alla formazione di figure abituate a dominare il mercato e, pertanto, offrendo ai lavoratori occasioni di lavoro interessanti. Nel secondo caso, probabilmente, il somministratore dovrà piuttosto dimostrare tempestività e affidabilità. Se questo dovesse risultare vero, si potrebbe assistere ad un diffuso ricorso alla stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato tra agenzia e lavoratori.

La somministrazione a tempo determinato è stata ammessa, ai sensi dell'articolo 20 comma 4, « a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai Ccnl stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi [...] ». Il comma 5 individua poi i casi nei quali è vietato il ricorso al contratto di somministrazione.

I limiti di questo contributo, rendono superfluo un esame analitico dell'istituto; è necessario però ricordare che il legislatore, allo scopo di assicurare adeguata protezione ai lavoratori, ha disciplinato forma (scritta) e contenuto del contratto in questione (articolo 21), disciplina del rapporto (articolo 22), tutela del prestatore, esercizio del potere disciplinare e regime della solidarietà (articolo 23), prevedendo che « i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte ». Ha inoltre disciplinato diritti sindacali e garanzie collettive (articolo 24), norme previdenziali (articolo 25) responsabilità civile (articolo 26) e previsto sanzioni per somministrazione irregolare (arti-

⁽²⁶⁾ M. TIRABOSCHI, *Somministrazione, appalto di servizi, distacco*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, supplemento, 2003, n. 4, 66.

colo 27) e fraudolenta (articolo 28). Si tratta di un complesso di norme che hanno spinto la dottrina ⁽²⁷⁾ a parlare di ispirazione antifraudolenta della normativa « escludendo ogni opzione verso la pura e semplice rigidità nella occupazione [...] ».

È poi interessante notare che le agenzie di somministrazione dovranno versare un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato ad un fondo bilaterale apposito: tale fondo sarà destinato, tra l'altro, a iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti, iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento delle regioni, per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Se la prima ipotesi è palesemente diretta a valutare gli effetti di emersione della nuova fattispecie, le altre due possono offrire, se correttamente impostate, una opportunità concreta per soggetti tradizionalmente impigliati nelle maglie del lavoro irregolare.

4. Il lavoro intermittente.

Quanto testé detto a proposito di *job-sharing* può essere ripetuto a proposito del lavoro intermittente, disciplinato dagli articoli 33-40 del decreto legislativo n. 276/2003. È stato scritto al riguardo ⁽²⁸⁾ che 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 ». L'utilizzo della nuova fattispecie contrattuale sembra particolarmente congeniale a settori stagionali quali il turismo o la ristorazione ed a quelli soggetti a sensibili oscillazioni del ciclo economico. In questi casi è auspicabile che le parti vorranno prediligere un genere di rapporto flessibile piuttosto che coltivare pratiche di irrego-

⁽²⁷⁾ M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*

⁽²⁸⁾ M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

larità. Il ricorso a prestazioni di lavoro intermittente sarà limitato ai casi previsti dai contratti collettivi (o, in mancanza, da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali); in attesa di tali contratti, che potranno fornire ulteriori indicazioni in merito all'impatto in termini di regolarizzazione della fattispecie, è degna di nota la circostanza che, in via sperimentale, potrà procedersi alla stipula di contratti di lavoro siffatti nei casi di prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità o di collocamento. Se manifesto è l'intento di offrire occasioni di lavoro a categorie svantaggiate, non può non osservarsi che, non di rado, le occasioni di lavoro che si offrono a tali soggetti sono irregolari. Raccogliere quindi la possibilità offerta dalla legge significa accedere ad un regime di regolarità significativo, specie ove si consideri che, a norma dell'articolo 38 comma 1 « il lavoratore intermittente non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte ».

5. Il contratto di lavoro ripartito o a coppia.

Introdotta nel nostro ordinamento attraverso un procedimento piuttosto singolare, e cioè mediante il riconoscimento della sua legittimità operata dalla circolare n. 43 del 7 aprile 1998 ⁽²⁹⁾, il contratto di lavoro ripartito (*job sharing*) riceve ora una compiuta disciplina ad opera degli articoli 41-45 del decreto legislativo n. 276/2003. In particolare, l'articolo 41 comma 1, lo definisce come « uno speciale contratto di lavoro mediante il quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di una unica e identica obbligazione lavorativa ». Si tratta di una fattispecie che consente di soddisfare quelle esigenze di flessibilità particolarmente avvertite nei settori più esposti al mutevole andamento del ciclo economico e, nel contempo, permette ai prestatori di conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari, di studio ecc. Si comprende quindi come apprezzabili risultati in termini di regolarizzazione potranno conseguire innanzitutto dall'accesso alla fattispecie in parola da parte di categorie di soggetti che entrano nel mercato del

⁽²⁹⁾ La circolare ammetteva la compatibilità dell'istituto con l'ordinamento rilevando l'insussistenza di principi generali e norme di legge che vietano a due lavoratori l'assunzione solidale di un'unica obbligazione lavorativa.

lavoro per periodi brevi (ad esempio gli studenti negli intervalli che intercorrono tra due cicli di studi o coloro che sono alla ricerca di un'occupazione più confacente alle proprie aspirazioni); costoro, sinora, potevano non essere interessati a rapporti duraturi e finivano per confluire nel variegato mondo dell'irregolarità. Ebbene, il vantaggio connesso ad una tipologia contrattuale che permette di conciliare esigenze diverse, potrà avere benefici effetti di emersione.

Dal lato dell'offerta, la possibilità di usufruire di prestazioni flessibili potrà, come si è detto, indurre i datori di lavoro ad optare per una fattispecie che permette di adattare le prestazioni stesse ai tempi ed ai cicli della produzione. Non si può fingere di ignorare che queste esigenze, specie in settori quali la ristorazione, il turismo, l'edilizia, sono state soddisfatte ricorrendo a strumenti quali il lavoro nero o il licenziamento seguito dall'assunzione.

Naturalmente sarà necessario un salto di qualità culturale (ed una conoscenza dei nuovi istituti) capace di superare quella diffusa propensione all'irregolarità.

6. Il lavoro a tempo parziale.

Il successo della nuova disciplina del part-time ⁽³⁰⁾ è legato alla sua capacità di rimuovere gli onerosi appesantimenti burocratici che ne hanno ostacolato la diffusione.

Nel nostro ordinamento l'istituto è stato introdotto con la legge n. 863/1984. La direttiva europea n. 97/81 ha poi imposto al nostro legislatore di procedere alla sua trasposizione, avvenuta mediante il decreto legislativo n. 61/2000 ed il successivo 100/2001. Si tratta di norme giudicate farraginose ⁽³¹⁾, che disegnano una disciplina normativa nella quale i « disincentivi normativi connessi all'appesantimento della disciplina » ⁽³²⁾ hanno impedito una larga diffusione del lavoro a tempo parziale. Il legislatore delegato è quindi intervenuto mediante accorgimenti ritenuti in grado di permettere all'istituto di sprigionare tutte le sue potenzialità.

Anche a proposito di lavoro a tempo parziale si possono ripetere le

⁽³⁰⁾ Cfr. il contributo di L. DE ROMANIS e I. DI CROCE nella Parte II, Sez. (C).

⁽³¹⁾ S. BRADASCHIA, *La riforma del part-time*, in *Guida Giuridico Normativa, La riforma del lavoro*, 18 ottobre 2003, n. 14.

⁽³²⁾ M. BIAGI, *Competitività e risorse umane*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

considerazioni svolte in precedenza circa la possibilità di contemperare esigenze di flessibilità dell'impresa con impegni extralavorativi da parte del prestatore. La dottrina non ignora i rischi che il part-time possa anche essere fonte di svantaggi in ordine a retribuzione, trattamenti pensionistici, possibilità di carriera, marginalizzazione della forza-lavoro femminile⁽³³⁾. Tuttavia, anche sulla scorta dei pressanti inviti comunitari a incentivare l'istituto e dei brillanti risultati ottenuti in altri Paesi (segnatamente i Paesi Bassi, definiti la prima part-time *economy* del mondo⁽³⁴⁾), il legislatore è intervenuto introducendo, come si è detto, modifiche sostanziali.

È poi importante segnalare che, opportunamente, il part-time è stato pienamente esteso all'agricoltura, offrendo la possibilità di servirsi di uno strumento capace di adattare la gestione dei rapporti di lavoro alle particolari e mutevoli esigenze di tale peculiare settore.

7. Il nuovo apprendistato ed il contratto di inserimento.

Un'altra significativa novità introdotta dal decreto legislativo n. 276/2003 è la riforma dei contratti a contenuto formativo⁽³⁵⁾. È noto che i contratti di formazione e lavoro, peraltro « bocciati » dalla Corte di Giustizia della Comunità europea con sentenza dell'11 maggio 1999, sono stati spesso utilizzati per aggirare le rigidità del diritto del lavoro e garantirsi manodopera a costi inferiori. D'altro canto, il mercato della formazione ha visto spesso protagonisti operatori incapaci di cogliere le reali esigenze degli interessati, ai quali è stata sottoposta un'offerta formativa inadeguata se non inutile.

Il legislatore è quindi intervenuto introducendo il contratto di inserimento, qualificato dall'obiettivo di assicurare l'inserimento o il reinserimento lavorativo di soggetti analiticamente individuati, e riformando l'apprendistato, declinato secondo le specie del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale, l'apprendistato professionalizzante finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali e l'ap-

⁽³³⁾ Cfr. il contributo di A. RUSSO che precede nella Parte I, Sez. (B), n. 10.

⁽³⁴⁾ M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

⁽³⁵⁾ V. anche il contributo di G. DURANTE e E. AMADEI nella Parte II, Sez. (C).

prendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Questa diversificazione dovrebbe consentire di individuare con precisione la fattispecie più confacente alle esigenze del caso concreto, impedendo un uso fraudolento di istituti pensati per rispondere ad obiettivi differenti.

La riforma dei contratti a contenuto formativo è, tuttavia, solo una parte di una realtà ben più complessa che comprende, innanzitutto il sistema dell'offerta formativa, troppo spesso proteso più ad assecondare le esigenze degli enti di formazione che quelle dei beneficiari. Al fine di assicurare l'erogazione di servizi di qualità, è previsto che entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà definire, d'intesa con le regioni e le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i criteri di accreditamento delle imprese formatrici. Tali criteri dovranno essere riferiti, in particolare, ai risultati ottenuti nella gestione aziendale, alla propensione al miglioramento continuo e alla valorizzazione delle risorse umane, alla disponibilità di personale con funzioni specifiche di supporto all'apprendimento, alla dotazione di sistemi tecnologici e di metodologie organizzative avanzate.

Un ruolo di primo piano è poi assegnato agli enti bilaterali i quali, a norma dell'articolo 2 comma 1 lett. *b*) si vedono attribuiti compiti di indubbio rilievo in materia di formazione. Essi vengono considerati sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso, tra l'altro, la programmazione di attività formative, la determinazione di attuazione della formazione professionale in azienda, la gestione mutualistica dei fondi per la formazione.

L'esposizione non sarebbe completa se trascurasse gli interventi a favore delle categorie svantaggiate che, per definizione (articolo 2 comma 1 lett. *k*), hanno difficoltà a entrare senza assistenza nel mercato del lavoro specie, si potrebbe aggiungere, in quello regolare. È interessante rilevare anzitutto che, nei contratti a contenuto formativo, il sistema degli incentivi è stato calibrato in funzione delle diverse categorie dei beneficiari. In particolare, per quanto concerne il contratto di inserimento, in attesa della riforma degli incentivi economici all'occupazione, le provvidenze economiche risultano confermate solo con riferimento alle categorie svantaggiate di cui all'articolo 54 comma 1 lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*).

L'articolo 14, poi, detta una specifica disciplina rivolta a cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, secondo

un'ispirazione che, secondo alcuni commentatori ⁽³⁶⁾ punta « sulla logica del servizio più che su quella dell'obbligo, valorizzando le capacità lavorative del soggetto ed aumentandone la spendibilità sul mercato attraverso interventi mirati ».

8. Il lavoro a progetto.

Le controversie sorte in materia di collaborazioni coordinate e continuative ⁽³⁷⁾ hanno probabilmente costituito uno degli stimoli più forti per intraprendere una riflessione che conducesse ad una riforma complessiva del diritto del lavoro. La circostanza che gli oramai celebri co.co.co. celassero rapporti di lavoro dipendente privi dei diritti e dei costi connessi a questi ultimi, unitamente all'esplosione dei rapporti atipici, stava a testimoniare il definitivo tramonto della dicotomia lavoro autonomo-lavoro dipendente e l'incapacità del diritto positivo di « comprendere » i fenomeni indotti dai recenti processi produttivi: pertanto, « molta parte dell'economia informale è spiegata dalla complessità dei mercati del lavoro più che dall'illegalità, anche se è poi vero che essa, nell'aggirare regole giuridiche inadeguate a rappresentare la realtà dei moderni modi di lavorare, si realizza mediante scappatoie e sotterfugi creatori di malessere e iniquità sociale » ⁽³⁸⁾. La soluzione di tale problema ha visto confrontarsi, sostanzialmente, due scuole di pensiero: la prima, incline ad una tipizzazione legale di una terza fattispecie alternativa alla coppia lavoro autonomo-lavoro dipendente, la seconda volta alla codificazione di uno Statuto dei Lavori capace di assicurare una tutela sul luogo di lavoro a prescindere dalla qualificazione del rapporto.

Il legislatore delegato, in realtà, non ha sposato nessuna delle due tesi. Si è preferito da un lato tentare la valorizzazione dell'elemento di indipendenza delle collaborazioni coordinate e continuative introducendo da un lato la fattispecie del lavoro a progetto, che richiede una sostanziale autonomia da parte del collaboratore nella gestione dei tempi e delle modalità della prestazione e dall'altro confermare l'ap-

⁽³⁶⁾ L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit., 52.

⁽³⁷⁾ Su cui si vedano i contributi di L. CASTELVETRI e R. CONTINISIO, cit.

⁽³⁸⁾ M. BIAGI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

plicabilità delle co.co.co. alle professioni intellettuali per le quali è richiesta l'iscrizione ad un albo (per le quali non è ammesso il lavoro a progetto).

In questo modo i rapporti caratterizzati da effettiva autonomia dovrebbero confluire nel lavoro a progetto.

Al contrario, le prestazioni prive di tale autonomia dovrebbero transitare « dall'incerta area del cosiddetto grigio o atipico agli schemi del lavoro dipendente, opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e sindacalmente controllata » ⁽³⁹⁾. « Procedere per contro alla codificazione di uno Statuto dei Lavori senza aver prima aggregato e fatto emergere, attraverso le nuove tipologie contrattuali, quella miriade di prestazioni lavorative collocate nell'area del lavoro grigio e, sempre più spesso, del lavoro nero, sarebbe probabilmente stata un'operazione meritoria quanto priva di efficacia [...] » ⁽⁴⁰⁾.

L'ampiezza e l'eterogeneità degli attuali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa rende alquanto problematica la prognosi circa il successo della riforma. In particolare il dubbio che affiora con maggiore frequenza è legato alla possibilità di celare un rapporto di sostanziale dipendenza mediante la simulazione di una lunga serie di progetti. L'altro rischio paventato è che, la difficoltà di ricondurre l'attuale co.co.co. nell'area del progetto, possa indurre le parti a rifugiarsi nel nero. Solo l'implementazione dell'istituto potrà chiarire i dubbi manifestati.

9. Il lavoro accessorio.

L'esperienza comparata, in particolare il caso belga, rivela che questa fattispecie normativa, contemplata negli articoli 70-74 del decreto legislativo n. 276/2003, ha prodotto una significativa diminuzione del lavoro nero. In quel Paese, infatti, nel 1987 sono state istituite le *Agences locales pour l'emploi* ⁽⁴¹⁾ (ALE) con l'obiettivo di fornire occasioni di lavoro ai disoccupati di lunga durata e contrastare il lavoro

⁽³⁹⁾ M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto e le collaborazioni occasionali*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit. 107.

⁽⁴⁰⁾ M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*

⁽⁴¹⁾ Sia consentito rinviare a O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza*

non regolare dilagante (vedi il caso delle pulizie domestiche e dei piccoli lavori di giardinaggio). Ebbene, secondo gli esperti di quel Paese, l'obiettivo della diminuzione del lavoro nero è stato rapidamente raggiunto grazie al costo poco elevato per l'utilizzatore di prestazioni di lavoro di questa natura e per le deducibilità fiscali previste a loro favore.

Il modello italiano differisce significativamente da quello belga, caratterizzandosi per la sua estrema agilità e semplicità; tale semplicità potrà incentivare il ricorso all'istituto posto che, come vedremo, le operazioni richieste alle parti sono poche e alla portata di chiunque.

Non è prevista quindi la costituzione di un'agenzia, quale l'ALE, chiamata a verificare che la prestazione di lavoro richiesta dal candidato utilizzatore non rientri nel novero dei tradizionali rapporti di lavoro e risponda a bisogni temporanei e urgenti. Quest'ultima circostanza deve essere tenuta in grande considerazione se si vuole comprendere appieno la portata dell'intervento normativo. Se si pone mente infatti alla definizione di lavoro accessorio di cui all'articolo 70 (attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro), al campo di applicazione ed all'indicazione dei soggetti che possono svolgere attività siffatte (disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti, pensionati ecc.) si comprende come il legislatore sia intervenuto a disciplinare fattispecie sinora puramente e semplicemente sconosciute all'ordinamento che, come tali, non potevano che essere prestate in modo irregolare. Deve infatti tenersi presente che, a norma dell'articolo 70 comma 2 dei decreti d'attuazione, deve trattarsi di « attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 5 mila euro sempre nel corso di un anno solare ». Dunque sono estranee al campo di applicazione dell'istituto le prestazioni svolte in forma continuativa e professionale (si pensi al caso delle colf), che configurano rapporti di lavoro dipendente. È poi evidente che non è fondata l'obiezione secondo la quale l'area del lavoro accessorio potrebbe estendersi sino a coprire quella presidiata dal tradizionale rapporto di lavoro dipendente; infatti chi cova propositi elusivi della normativa può, molto più semplicemente, com'è sinora accaduto, instaurare rapporti esclusiva-

comparata: il caso belga, in La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro in GLav, suppl., 2003, n. 4, 119.

mente in nero. La fattispecie in commento, invece, mira ad apprestare una tutela di base a prestazioni che *non potevano averla*. In proposito l'articolo 72 dispone che il buono utilizzato per retribuire prestazioni di lavoro accessorio, il cui valore è pari a 7,5 euro per ogni ora di lavoro, « contiene » una quota pari ad un euro che viene versata per fini previdenziali all'INPS ed una pari a 50 centesimi che viene versata all'INAIL per fini assicurativi contro gli infortuni sul lavoro. Il compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio. Viene quindi scongiurato il rischio che il soggetto possa preferire una prestazione in nero per non perdere i benefici connessi allo *status* di disoccupato.

Dunque, mediante l'acquisto di carnet di buoni dai soggetti autorizzati alla vendita individuati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la successiva consegna al lavoratore, che provvederà ad incassarle presentandoli agli enti e società concessionarie (anch'essi da individuarsi da parte del Ministero del lavoro), si ottiene il risultato di operare in piena legalità senza dover provvedere ai faticosi adempimenti (ritenuta d'acconto, versamento alle scadenze) normalmente imposti al datore di lavoro.

L'articolo 73 comma 2 prevede, infine, che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, sarà effettuata una valutazione dei risultati dell'introduzione del lavoro accessorio nell'ordinamento.

10. Prospettive.

Quanto fin qui esposto dimostra l'importanza che la riforma Biagi, immediatamente e, al contempo, in prospettiva, assume per l'efficacia della complessiva azione di contrasto all'economia ed al lavoro sommersi.

Ma l'emersione del lavoro non regolare, come ben sanno coloro che ogni giorno vi dedicano tempo ed energie, richiede anche altro ⁽⁴²⁾. Richiede, cioè, una serie ulteriore di interventi di sistema, coordinati ed

(42) « In particolare nel Mezzogiorno, flessibilità nel mercato del lavoro, fuoriuscita dal sommerso ed azioni di contesto atte ad innescare processi di crescita della produttività globale dell'area appaiono perciò come strategie interconnesse e non alternative al fine di innescare nell'area un processo di sviluppo economico e di crescita dell'occupazione regolare » (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro*

integrati, idonei a stimolare la crescita economica e dunque la creazione di occupazione regolare, attraverso circoli virtuosi di sviluppo.

Come dimostrano gli studi ed il lavoro sul campo, la lotta al lavoro nero in tanto può avere *chances* di successo, in quanto venga adoperata tutta quella « tastiera di strumenti » idonea a favorire, dall'alto e dal basso, lo sprigionamento di risorse cui sopra si faceva cenno.

In altre parole, occorreranno azioni dirette allo sviluppo locale ⁽⁴³⁾ ed occorreranno interventi sui molteplici fronti del potenziamento delle infrastrutture e delle aree per gli insediamenti produttivi, dell'accesso al credito, dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, dell'internazionalizzazione, dell'incremento dei servizi reali alle imprese, degli investimenti in qualità-ricerca-innovazione, dell'istruzione e della formazione (anche d'eccellenza), della diffusione dei semi della cultura della legalità.

Sarà necessaria, poi, una appassionata ed equilibrata attività di confronto ed elaborazione delle parti sociali ⁽⁴⁴⁾, il cui ruolo non può che essere rafforzato e che già, come abbiamo visto, la riforma del mercato del lavoro potenzia sensibilmente.

Ed ancora, complemento non superabile di ogni azione contro il sommerso, è, evidentemente, il controllo demandato agli organi di vigilanza ⁽⁴⁵⁾. L'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30 reca la delega al Governo per l'adozione di norme di dettaglio sul riassetto

Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, — 2.2 — Flessibilità e precarietà, 2001).

⁽⁴³⁾ « Com'è noto, le politiche generali di riequilibrio territoriale (come quelle dei differenziali fiscali, salariali, normativi, ecc.) incontrano nel nostro Paese delle limitazioni giuridiche, politiche e sociali assai pronunciate. Di conseguenza, nel procedere della congiuntura, la questione dell'emersione (o dell'immersione) si giuoca soprattutto sul territorio, nell'interazione tra iniziativa privata, parti sociali e mano pubblica » (L. MELDOLESI, *Sud: liberare lo sviluppo*, cit.).

⁽⁴⁴⁾ « Il ruolo delle parti sociali è indubbiamente assai accresciuto, con benefici effetti attuali e potenziali. Si pensi all'elaborazione settoriale che si sta avviando tramite la convocazione dei tavoli nazionali sull'emersione in edilizia, nel turismo, nell'agricoltura, nel commercio. Si pensi alla possibilità di forzare le inerzie e le connivenze che impediscono l'emersione a livello locale, ecc. » (*IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003). Sul ruolo che hanno assunto le parti sociali nel processo di formulazione del decreto, cfr. V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).

⁽⁴⁵⁾ « A quanto pare, il ruolo della vigilanza viene in parte ridefinito. La direzione passa al Ministero del Lavoro che provvede ad un maggiore coordinamento, tramite una banca dati centrale. A livello provinciale si consolidano i CLES, con funzioni di vigilanza. Risorge la diffida e nasce l'emersione indotta dalla vigilanza » (*IX*

della disciplina delle ispezioni in materia di previdenza sociale e del lavoro, oltre che per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

Nella prospettiva dell'emersione, particolare rilievo assumono alcuni dei principi e dei criteri direttivi dettati dal legislatore delegante: il conformare l'azione ispettiva alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina (articolo 8, comma 2, lett. *a*), legge n. 30/2003); la ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro (articolo 8, comma 2, lett. *c*), legge n. 30/2003); la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro (articolo 8, comma 2, lett. *f*), legge n. 30/2003).

L'esperienza insegna non soltanto che la repressione da sola non basta ad estirpare un fenomeno radicato nella prassi e nella cultura come il lavoro sommerso, ma pure che un'attività di vigilanza condotta senza collegamento con gli altri soggetti, sociali ed istituzionali, addirittura cagiona danni più gravi dei problemi che intenderebbe risolvere. La bontà dell'intervento ispettivo, in altre parole, non si misura sul numero delle aziende fatte chiudere.

È per questo che le novità introdotte dalla legge delega (il relativo decreto attuativo è ancora in via di emanazione), risultano particolarmente interessanti ed in linea con le conoscenze maturate nel recente passato sul fronte dell'impegno contro il lavoro nero. Soprattutto le nuove funzioni di consulenza degli organi di vigilanza, magari sapientemente abbinate all'esercizio del potere di diffida, costituiscono uno strumento potenzialmente decisivo a favore dell'emersione. In tale

Relazione Trimestrale del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003).

direzione si auspica la più ampia regolamentazione in sede di normazione di dettaglio.

In conclusione, possiamo affermare che, dopo anni di difficoltà, importanti passi in avanti sono stati finalmente compiuti verso l'adeguamento del sistema complessivo del nostro Paese alle esigenze di modernità e competitività. Ma occorre che a questi passi ne seguano altri ancora più decisivi, ad opera di tutti i soggetti che quotidianamente lavorano nella società, nell'economia, nelle istituzioni. Ed è necessario che, anche sul contrasto al sommerso, sia sempre elevata la soglia di attenzione, perché, come giustamente osserva il Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella sua IX Relazione, « il disinteresse e la penombra facilitano il sommerso. Perché è appostandosi sul bagnasciuga tra emerso e sommerso che possiamo accrescere l'« orbe terrestre », trasformando per gradi il *welfare* in *workfare*. Perché il pennino del sismografo che registra o meno tale tendenza è uno strumento di monitoraggio straordinariamente utile della regolarizzazione del Paese. Perché la questione dell'emersione aggiunge, si può dire, una nuova dimensione alla riforma del mercato del lavoro: ne capovolge ed integra la logica, consentendole così di muoversi su un piano più ampio ».