

Marco Biagi

Un giurista progettuale

a cura di

Luigi Montuschi
Michele Tiraboschi
Tiziano Treu

Scritti scelti

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

"Marco Biagi"

n. 1

Giuffrè Editore

Marco Biagi

Un giurista progettuale

a cura di

Luigi Montuschi
Michele Tiraboschi
Tiziano Treu

Scritti scelti

Giuffrè Editore
Milano 2003

INDICE SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	IX
<i>Breve nota biografica</i>	XIX

Parte I DIRITTO DEL LAVORO

I. POLITICHE OCCUPAZIONALI E DEL LAVORO

1. Il lavoro nella riforma costituzionale	3
2. Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?	13
3. La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano	32
4. L'impatto della <i>Employment European Strategy</i> sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali	50
5. Il patto <i>Milano Lavoro</i> : un'intesa pilota	72
6. L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?	86
7. Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196/1997, norme in materia di promozione dell'occupazione	102
8. Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione	117
9. Extracomunitari e mercato del lavoro: profili istituzionali	135

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

1. Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro	149
2. Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative? .	183

3. La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale tra tradizione e modernizzazione	203
4. Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un <i>tertium genus</i> o codificazione di uno statuto dei lavori?	209
5. La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva	232
6. I lavori « atipici » tra deregolazione e disciplina normativa	249
7. Disciplina della subfornitura e rapporti di lavoro	266
8. <i>L'outsourcing</i> : una strategia priva di rischi ?	271
9. Il futuro del contratto individuale di lavoro in Italia	286
10. Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità	308
11. La gestione delle risorse umane come momento strategico nel processo di sviluppo socio-economico dell'area mitteleuropea	328
12. L'impresa minore nel diritto del lavoro verso il 1992	351

III.

AMBIENTE DI LAVORO

1. L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano	371
2. Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992	388

IV.

LICENZIAMENTO INDIVIDUALE E COLLETTIVO

1. Riforma dell'art. 18 St. lav. e tutela dei diritti fondamentali del lavoratore: una polemica male impostata	405
2. Vecchie e nuove regole in tema di licenziamenti collettivi: spunti comunitari e comparati	407
3. Licenziamento e piccole imprese	417

V.

RAPPORTI ASSOCIATIVI DI LAVORO

1. La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?	423
2. Rapporti associativi di lavoro	438
3. Mutualità e conflitto in cooperativa fra contrattazione collettiva autonoma e dinamica sindacale	464

Parte II
DIRITTO SINDACALE E RELAZIONI INDUSTRIALI

I.
DIRITTO SINDACALE

- | | |
|---|-----|
| 1. Attività e democrazia sindacale: il caso italiano in una prospettiva comparata | 485 |
| 2. Il sindacato verso il 2000: un viaggio senza ritorno? | 501 |
| 3. Sindacati e giudici di fronte al nuovo processo del lavoro | 522 |

II.
RELAZIONI INDUSTRIALI

- | | |
|--|-----|
| 1. Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE | 529 |
| 2. Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa | 551 |
| 3. Interpretazione del contratto collettivo e relazioni industriali | 566 |
| 4. Le relazioni industriali nell'Unione Europea | 580 |
| 5. La direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana | 626 |
| 6. Le relazioni industriali giapponesi fra tradizione e innovazione | 655 |
| 7. Integrazione europea, dimensione sociale e cultura imprenditoriale: tre fattori inconciliabili? Riflessioni comparate sul caso Italia | 679 |
| 8. Il diritto delle relazioni industriali in vista dell'Europa 1992: una prospettiva italiana | 691 |

Parte III

- | | |
|--|-----|
| 1. Federico Mancini: un giurista « progettuale » | 713 |
| 2. Uno studioso al servizio dello Stato | 722 |
| 3. Progettare per modernizzare | 724 |

**UN DIRITTO IN EVOLUZIONE. RIFLESSIONI
SULLA LEGGE N. 196/1997, NORME IN MATERIA
DI PROMOZIONE DELL'OCCUPAZIONE (*)**

SOMMARIO: 1. Le politiche del lavoro del Governo italiano: molteplicità dei livelli di intervento e articolazione degli strumenti a sostegno dell'occupazione. — 2. La legge n. 196/1997: norme in materia di promozione dell'occupazione. — 3. La legalizzazione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo e la prospettiva del decentramento istituzionale del collocamento. — 4. Incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro e lavoro a tempo parziale. — 5. Riordino della formazione professionale, contratti formativi e tirocinio. — 6. Altri strumenti di promozione dell'occupazione.

1. Le politiche del lavoro del Governo italiano: molteplicità dei livelli di intervento e articolazione degli strumenti a sostegno dell'occupazione.

È convenzione sempre più diffusa largamente condivisa dal Governo italiano che la lotta alla disoccupazione imponga la ricerca di una strategia globale articolata su una pluralità di interventi di politica economica, di politica industriale e sulle infrastrutture ⁽¹⁾.

La necessità di predisporre un complesso di politiche finalizzate al sostegno del sistema produttivo, quale premessa per la promozione nel lungo periodo dell'occupazione, è del resto chiaramente eviden-

(*) Pubblicato in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro, Commentario alla legge 24 giugno 1997 n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, 21-36.

⁽¹⁾ In questo senso v. la Relazione di accompagnamento al Disegno di Legge del Governo n. 1918 del 27 dicembre 1996, in Camera dei deputati, Norme in materia di promozione dell'occupazione (A.C. 3468) — Iter Senato, n. 296/1, XIII legislatura, marzo 1997, 15. Cfr. anche TREU, *Le politiche del lavoro del Governo Italiano*, in *DRI*, 1995, 7-17, ora in BIAGI, SUWA, *Il diritto dei disoccupati, Studi in onore di K. Yamaguchi*, Giuffrè, Milano 1996.

ziata dalle istituzioni internazionali e comunitarie (2). Non esistono prove, infatti, che una semplice modificazione delle regole di disciplina dei rapporti di lavoro — neppure una modificazione nel segno della più spinta deregolamentazione (3) — sia di per sé idonea, quanto meno nel lungo periodo, alla creazione di nuova occupazione non meramente precaria e interstiziale (4). Mentre l'idea di inseguire costantemente l'evoluzione del ciclo economico e/o del mercato del lavoro attraverso una riforma radicale della strumentazione offerta dal diritto del lavoro potrebbe rivelarsi una operazione inutile, se non addirittura controproducente, in assenza di interventi strutturali di politica economica e industriale. Si pensi, in proposito, alla recente esperienza spagnola che ha visto susseguirsi nell'arco degli ultimi anni, in rapida successione, ben tre riforme del mercato del lavoro che non hanno avuto altro riscontro, al momento, se non quello di agevolare un eccessivo ricorso a tipologie di lavoro temporaneo, e, dunque, un incontrollato *turn over* della forza-lavoro caratterizzato per la « bassa qualità » dei posti di lavoro creati (5).

È tuttavia innegabile che, per essere realmente incisiva, una po-

(2) In ambito comunitario, accanto al mix di politiche economiche, industriali e del lavoro delineate nel *Libro Bianco* di Jacques Delors e agli indirizzi espressi nel Consiglio Europeo di Essen della fine del 1994 relativamente al contenimento della spesa pubblica come premessa imprescindibile per una politica di sostegno alla crescita e alla occupazione, v. recentemente quanto rilevato nella *Discussion note: Restructuring public expenditure*, European Commission, Employment, Industrial Relations and Social Affairs, V/5658/97-EN. Soprattutto in Italia, dove il *deficit* pubblico e la spesa pensionistica sono particolarmente elevati rispetto agli altri Paesi membri della Unione Europea, il contenimento e il rigore della spesa pubblica sono ritenuti necessari per liberare risorse a favore di investimenti produttivi e di politiche specifiche del lavoro.

(3) Sulle ambiguità e i pesanti limiti delle politiche di *deregulation* perseguite nel corso degli ultimi anni negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, v. recentemente le osservazioni fortemente critiche di DEAKIN, EWING, *Inflazione, rendimento economico e diritti dei lavoratori*, in *DLRI*, 1996, 754-757.

(4) Cfr., al riguardo, il vivace dibattito alimentato nel nostro Paese dal recente libro di ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, su cui v. le considerazioni fortemente critiche di Giorgio Ghezzi e di Enrico Pugliese, nonché alcune perplessità sollevate da Michele Salvati sul fatto che la flessibilizzazione del mercato del lavoro sia di per sé solo idonea a produrre occupazione e reddito addizionale. Cfr. GHEZZI, PUGLIESE, SALVATI, *Tre commenti a Il lavoro e il mercato di Pietro Ichino*, in *DLRI*, 1997, 163-193.

(5) Cfr., prima della riforma dell'aprile 1997, su cui non è ancora possibile esprimere un giudizio, quanto rilevato da DURAN LOPEZ, *L'evoluzione recente della di-*

litica economica e industriale di incentivo allo sviluppo e di sostegno alla occupazione debba fondarsi anche su una adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea ad agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro mediante misure di flessibilità e investimenti in educazione e in formazione per massimizzare la qualità dell'offerta di lavoro (6).

Non si tratta pertanto di rimuovere le tutele fondamentali che, nel nostro ordinamento, accompagnano le diverse tipologie di lavoro subordinato. Pare invece necessario sperimentare dosi di « flessibilità normata », che, nel contribuire a rimuovere alcuni ostacoli al funzionamento del mercato del lavoro « regolare », concorrano a determinare un clima favorevole alla creazione di occupazione aggiuntiva e alla canalizzazione di quella domanda e offerta di lavoro oggi dispersa e frammentata per la mancanza di adeguata informazione o per la mancanza di strumenti di valorizzazione della forza-lavoro. L'impegno, formalizzato negli accordi con le parti sociali, è infatti quello di allentare talune rigidità reali del diritto del lavoro italiano, senza però de-strutturare il mercato del lavoro stabile e a tempo pieno.

2. La legge n. 196/1997: norme in materia di promozione dell'occupazione.

Doverosamente collocata in questo quadro complessivo, la legge n. 196/1997 in commento rappresenta soltanto un capitolo di una ben più ampia strategia, concordata dal Governo e dalle parti sociali nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 (7), che vede impegnati Parlamento ed Esecutivo su più fronti.

Superate le pesanti rigidità del monopolio pubblico del mercato del lavoro — non più solo sul piano dei fatti, ma ora anche su quello della strumentazione normativa (8) — è attualmente in fase di ultima-

sciplina del lavoro temporaneo e del licenziamento nell'ordinamento spagnolo, in RIDL, 1996, I, spec. 240-241.

(6) Cfr. ancora TREU, *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, cit., 7.

(7) E, come noto, già anticipata nel Protocollo sul sistema delle relazioni industriali e il mercato del lavoro del 3-23 luglio 1993.

(8) Si ricorda in proposito che, attraverso una serie reiterata di decreti, convertiti con la legge n. 608/1996, è stato definitivamente sancito il principio della libertà di assunzione da parte datoriale, superando così sia la logica della chiamata numerica sia quella dell'obbligo del nullaosta per le richieste nominative.

zione il decentramento istituzionale del collocamento (c.d. legge « Bassanini »), mediante il quale si dovrebbe finalmente passare da una gestione meramente burocratica del mercato del lavoro alla predisposizione di moderni servizi per l'impiego in grado di stimolare e comunque agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Di recente approvazione è la c.d. legge « Bersani », contenente interventi urgenti per l'economia e lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano. Già avviati o comunque in via di definizione sono poi gli interventi di sostegno alla ricerca e alla innovazione tecnologica, il riordino della materia degli incentivi alle imprese e alle assunzioni, le politiche sulle infrastrutture attraverso investimenti qualificati e produttivi di spesa pubblica, le politiche di qualificazione della domanda pubblica, ecc. Pronti a decollare sono poi, pur tra le non poche difficoltà e resistenze, strumenti di sicuro rilievo quali i contratti d'area e i patti territoriali, mentre solo ora si cominciano ad apprezzare gli esiti e i futuri sviluppi di una precedente riforma: la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego ⁽⁹⁾.

Nonostante ciò la legge n. 196/1997 rappresenta un capitolo tra i più significativi e qualificanti dell'impegno del Governo alla lotta alla disoccupazione, che non potrà certo essere ricordata soltanto per il fatto (pur importate sul versante « politico », ma di portata ben limitata rispetto all'obiettivo di nuova occupazione) dell'introduzione nel nostro ordinamento del lavoro intermittente tramite « agenzia ». Con questo provvedimento si dà infatti attuazione a tutti quei punti dell'Accordo per il lavoro del 1996 relativi alla promozione dell'occupazione che paiano in grado di conferire maggiore duttilità e razionalità alle attuali dinamiche delle politiche del lavoro.

Accanto alla legalizzazione delle agenzie di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, la legge delinea un piano complessivo di incentivi alla riduzione e alla rimodulazione degli orari di lavoro e al lavoro a tempo parziale, di riordino della formazione professionale e dei contratti con finalità formative e di orientamento, senza trascurare di rilanciare strumenti di emersione del lavoro sommerso e di sostegno dell'occupazione soprattutto con riferimento alle aree depresse del Paese (rifi nanziamen to dei lavori socialmente utili, borse-lavoro, inter-

⁽⁹⁾ Si vedano, al riguardo, gli interventi di BALLESTRERO, CARINCI e MARIUCCI in BIAGI, SUWA, *Il diritto dei disoccupati, Studi in onore di K. Yamaguchi*, cit.

venti a favore dei giovani inoccupati nel Mezzogiorno, mutui per la realizzazione di politiche del lavoro, ecc.).

Proprio perché finalizzata alla recezione delle intese contenute nell'Accordo per il lavoro del 1996, la legge n. 196/1997 non contiene invece una ridefinizione delle ipotesi di ricorso al lavoro a tempo determinato e del lavoro a tempo parziale⁽¹⁰⁾, e neppure l'introduzione di una ulteriore tipologia contrattuale di utilizzazione della forza-lavoro conosciuta nella letteratura internazionale con il termine *job sharing*⁽¹¹⁾. Si tratta comunque di interventi secondari ripetuto al conseguimento degli obiettivi prioritari conseguiti dal Governo e la cui attuazione è stata rinviata ad una ulteriore fase per il pericolo che la mancanza di un sufficiente consenso sociale e politico sul punto avrebbe potuto allungare ulteriormente, se non addirittura bloccare, l'*iter* di approvazione del disegno di legge n. 1918.

3. La legalizzazione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo e la prospettiva del decentramento istituzionale del collocamento.

Nella prospettiva di un auspicato ammodernamento della disciplina dei rapporti di lavoro che tenga peraltro conto delle linee di tendenza presenti in ambito comunitario, di sicuro rilievo è, in primo luogo, la legalizzazione della fattispecie riconducibile alla denominazione lavoro intermittente tramite agenzia⁽¹²⁾, nota ai più come lavoro interinale.

Si tratta di una normativa ancora piuttosto prudente e di carattere fortemente sperimentale, che, dopo un primo periodo di « prova », consentirà sicuramente di adeguare la disciplina della fattispecie alle caratteristiche e agli andamenti del mercato del lavoro italiano. In questo senso non destano particolari preoccupazioni alcuni punti pro-

⁽¹⁰⁾ Pure prospettata nel precedente disegno di legge n. 2764/1995, in *DRI*, 1995, n. 2, 254-258, che ha poi rappresentato l'ossatura portante del disegno di legge n. 1918 del 27 dicembre 1996 da cui è infine scaturita la legge n. 196/1997. In tema cfr. TREU, *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, cit., 12-13.

⁽¹¹⁾ Anch'essa pure delineata nel disegno di legge n. 2764/1995, e precisamente, nell'art. 20 intitolato: contratto di lavoro a coppia.

⁽¹²⁾ Per un primo inquadramento della fattispecie v. i contributi di SPAGNUOLO VIGORITA, LISO, ARRIGO, SCARPELLI e TIRABOSCHI, in *AA.VV., Il lavoro intermittente tramite agenzia*, in *DRI*, 1992, 77-126.

blematici — se non addirittura alcune probabili contraddizioni — che sono il frutto dell'inevitabile compromesso che ha accompagnato la traduzione in legge della proposta del Governo e che si è cercato di evidenziare nei contributi che seguono soprattutto con riferimento alla abilitazione delle cooperative di produzione e lavoro alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo ⁽¹³⁾ e al divieto di ricorrere a prestazioni di lavoro temporaneo per lavori sottoposti a sorveglianza medica speciale ⁽¹⁴⁾.

La legge prevede peraltro un opportuno rinvio alla contrattazione collettiva per la soluzione di alcune questioni particolarmente delicate e, segnatamente, per la determinazione delle ipotesi in cui è possibile ricorrere alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo in settori ancora fortemente caratterizzati dalla piaga del « caporalato » e del « cottimismo » quali l'edilizia e l'agricoltura, nonché per la specificazione della controversa formula « qualifiche di esiguo contenuto professionale », rispetto alla quale continua a trovare applicazione, come espressamente richiesto dall'accordo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993, il divieto di intermediazione e interposizione dei rapporti di lavoro contenuto nella legge n. 1369/1960.

In proposito, la comparazione con la normativa vigente in altri ordinamenti, se consente di confermare quanto già anticipato, e cioè che la legalizzazione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo è stata caratterizzata da una certa dose di prudenza e diffidenza, aiuta al contempo a dimostrare come gli artt. 1-11 della legge n. 196/1997 rappresentino in realtà un ragionevole compromesso tra i contrapposti interessi in gioco.

Siamo infatti ben lontani da una privatizzazione in chiave liberistica del mercato del lavoro temporaneo, pur prospettata nel dibattito parlamentare in parallelo con la discussione del disegno di legge n.

⁽¹³⁾ V. il contributo di IELO, COTRONEI, VIAGGIO, *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro, Commentario alla legge 24 giugno 1997 n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, 61. Cfr. anche TIRABOSCHI, *I soggetti abilitati alla attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *DPL*, 1997, 2333-2342.

⁽¹⁴⁾ V. *infra* i contributi di GASPARRINI ROSSI, LEPORE, *Prestazioni di lavoro temporaneo e lavorazioni sottoposte a sorveglianza medica speciale*; ROCCA, *La normativa di tutela della salute e sicurezza dei prestatori di lavoro temporaneo*; TIRABOSCHI, *La legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo tra emersione del sommerso e promozione dell'occupazione. Osservazioni dal punto di vista della sicurezza del lavoro*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro ecc.*, cit., 103, 107, 113.

1918⁽¹⁵⁾ e sperimentata in Paesi quali Stati Uniti, Regno Unito, Svezia, Danimarca, Australia e Irlanda, dove non esistono vincoli di ordine formale o sostanziale alla fornitura e alla utilizzazione di prestazioni di lavoro temporaneo. Ma sicuramente più restrittiva e vincolistica è la normativa vigente in ordinamenti a noi vicini come quello tedesco e austriaco. Si può pertanto ritenere che, pur in presenza di alcune significative peculiarità, la legge n. 196/1997 non contenga complessivamente restrizioni maggiori rispetto ad altri modelli di regolamentazione del lavoro intermittente tramite agenzia. Forti sono le analogie con la normativa spagnola e quella giapponese, mentre una significativa influenza hanno avuto senza dubbio la legislazione belga e, quantomeno come impostazione globale, anche quella francese⁽¹⁶⁾.

Per i soggetti interessati alla attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, l'obbligo di ottenere una apposita autorizzazione amministrativa, concordato con le parti sociali già con l'Accordo del 3-23 luglio 1993 è generalizzato in tutti i Paesi europei, con le sole eccezioni del Regno Unito, Danimarca e Svezia, ed è presente persino nella legislazione nipponica. Il controllo amministrativo svolge l'importante funzione di eliminare dal mercato le agenzie prive dei necessari requisiti di affidabilità e serietà. È invece tutta italiana la necessità per l'agenzia di operare su tutto il territorio nazionale e, in ogni caso, su una area non inferiore a quattro Regioni. Ciò che finirà per limitare notevolmente il numero dei soggetti abilitati.

Questa disposizione potrebbe peraltro sollevare forti perplessità rispetto all'obiettivo di contribuire, con la legalizzazione del lavoro temporaneo, alla emersione di ampie zone di lavoro « nero ». Si è tut-

⁽¹⁵⁾ Cfr. *Il disegno di legge n. 449/1996, Norme recanti l'attuazione del lavoro interinale*, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Disegni di legge e relazioni.

⁽¹⁶⁾ Non si deve peraltro dimenticare che il Governo si era in un primo tempo orientato per l'introduzione nel nostro ordinamento di un modello decisamente ispirato alla legislazione francese (cfr. *Il disegno di legge n. 2764/1995*, cit.), per poi tentare una mediazione, già sperimentata con successo in Spagna e, ancora prima in Giappone, tra le flessibilità del modello francese e le garanzie alla continuità dell'occupazione e del reddito offerte dal modello tedesco (cfr. TIRABOSCHI, *Evoluzione storica e attuale disciplina giuridica delle « agenzie » di lavoro temporaneo in Giappone: un inventario critico e alcuni elementi di riflessione per il caso italiano*, in *DRI*, 1995, 81-120), in modo da dare piena attuazione alle premesse poste dall'Accordo del 3-23 luglio 1993.

tavia già rilevato, in proposito ⁽¹⁷⁾, come la legge intenda rendere trasparente il mercato del lavoro temporaneo agendo « sul lato della domanda (dal lato delle imprese utilizzatrici) di prestazioni di lavoro temporaneo, la quale verrà ora canalizzata, con il solo limite delle qualifiche di esiguo contenuto professionale, verso l'offerta delle agenzie in possesso dell'apposita autorizzazione amministrativa. Con il che l'offerta delle Agenzie prive di autorizzazione dovrebbe scomparire progressivamente, senza alimentare ulteriori fenomeni di evasione della normativa giuslavorista ».

Sul piano dello schema negoziale, l'ordinamento italiano non ha optato per una soluzione radicale, presente, seppure in forme contrapposte, in Francia e Germania, lasciando libere le agenzie di optare per la conclusione con il prestatore di lavoro temporaneo di un contratto di lavoro a tempo determinato, per il solo periodo della missione presso l'impresa utilizzatrice (come in Francia) ovvero di un contratto a tempo indeterminato (come in Germania). È la soluzione adottata, seppure con contrapposti risultati, in Spagna e Giappone: posta la libertà di scelta tra contratti stabili e contratti precari le agenzie spagnole si sono infatti subito orientate verso i contratti di lavoro a tempo determinato, mentre le agenzie giapponesi, puntando decisamente sulla formazione e sull'investimento in risorse umane, non esitano ad assumere addirittura più dell'80 per cento dei prestatori di lavoro temporaneo con contratti a tempo indeterminato ⁽¹⁸⁾.

Come negli altri ordinamenti europei (e ad esclusione di Regno Unito, Svezia e Danimarca), piuttosto limitate sono le possibilità di ricorrere alla fornitura di lavoro temporaneo. La legge prevede tre ipotesi, tutte comunque riconducibili al « soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo ». Il contratto di fornitura per prestazioni di lavoro temporaneo può essere infatti concluso:

- 1) nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi;
- 2) per qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali;

⁽¹⁷⁾ Cfr. TIRABOSCHI, *I soggetti abilitati alla attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, cit., 2342.

⁽¹⁸⁾ Per un approfondimento della prassi Giapponese v. TIRABOSCHI, *Evoluzione storica e attuale disciplina ecc.*, cit.

3) nei casi di sostituzione di lavoratori assenti, fatte salve le ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 1 ⁽¹⁹⁾.

A questo proposito il modello italiano potrebbe rivelarsi sorprendentemente più flessibile di quelli previsti in altri ordinamenti, dato che sul punto è previsto un ampio rinvio alla contrattazione collettiva. Vero è invece che negli altri Paesi è ignoto il limite delle « qualifiche di esiguo contenuto professionale ». In proposito non resta che rimettersi a un ragionevole intervento delle parti sociali.

Come avviene nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea, sia il contratto di fornitura di lavoro temporaneo che il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo devono essere stipulati in forma scritta e indicare i principali contenuti del contratto: motivi del ricorso, mansione del lavoratore, luogo e orario di lavoro, trattamento retributivo, durata della missione, ecc. Manca tuttavia nella legislazione italiana una clausola che indichi la durata massima della missione, come previsto in Francia, Belgio, Germania, Giappone, Spagna. Anche se, al riguardo, resta da rilevare come le causali di ricorso alla fattispecie siano per definizione rivolte a soddisfare esigenze di carattere temporaneo e, dunque, limitate nel tempo.

In linea con la normativa degli altri Paesi è poi la regola che impone di determinare il trattamento retributivo del lavoratore intermittente con riferimento alle retribuzioni percepite dai lavoratori dell'impresa utilizzatrice che svolgono le stesse mansioni. Come dimostrato dal contenzioso giurisprudenziale sviluppatosi in materia, si presenta tuttavia problematico il calcolo del trattamento economico del lavoratore quando la sua assunzione è prevista nei casi di temporanea utilizzazione in qualifiche o mansioni non previste dai normali assetti produttivi aziendali.

Dai pochi esempi evidenziati appare evidente che sono state recepite — ove possibile, ove non è risultata insuperabile l'opposizione degli attori politici e sindacali — le soluzioni tecnicamente più ragionevoli tra quelle sperimentate dai Paesi con noi più agevolmente comparabili per tradizione, cultura e, soprattutto, equilibri del sistema di relazioni industriali e del sistema politico in generale. Di portata strategica, in proposito, è la disciplina relativa alla formazione professio-

⁽¹⁹⁾ Per la casistica vedi, nel dettaglio, il contributo di TROILI, *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, *Commentario alla legge 24 giugno 1997 n. 196*, cit., 75.

nale e alla formazione alla sicurezza del lavoratore intermittente, già sperimentata con successo soprattutto in Francia. Un robusto sostegno alla formazione del lavoratore temporaneo serve a ridurre, in primo luogo, gli innegabili rischi di « precarizzazione » insiti nella condizione di prestatore di lavoro temporaneo ⁽²⁰⁾, nonché i rischi di incidenti e infortuni sul lavoro che sono statisticamente più elevati per i lavoratori intermittenti e precari ⁽²¹⁾.

Resta infine da rilevare, a questo punto, che la disciplina della fornitura di lavoro temporaneo legittima la presenza sul mercato del lavoro di intermediari privati. Non si tratta, come già anticipato, di un caso destinato a restare isolato. Nella prospettiva della dotazione del mercato del lavoro italiano di un efficiente sistema di servizi per l'impiego si delinea all'orizzonte una certa privatizzazione del collocamento sostenuta da un articolato decentramento istituzionale degli uffici pubblici del collocamento ⁽²²⁾ che dovrebbe radicalmente cambiare i canali di accesso al lavoro e la diffusione delle « informazioni » strategiche del mercato del lavoro.

La legge n. 59/1997 ha infatti delegato il Governo ad emanare più regolamenti volti, a Costituzione invariata, ad operare un ampio decentramento di competenze amministrative dallo Stato alla Regione e agli Enti Locali. Tra questi particolare rilievo assume appunto, per le politiche del lavoro, il decentramento istituzionale del collocamento: alle Regioni e agli Enti locali vengono ora affidate tutte le funzioni di amministrazione attiva sul territorio che riguardano il rapporto di lavoro (dalla sua instaurazione alla sua conclusione) intendendo così dare una risposta più efficiente e razionale alle attuali esigenze dei diversi mercati del lavoro locali.

⁽²⁰⁾ Cfr. il contributo di VITTORE, LANDI, *Prestazioni di lavoro temporaneo e formazione*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 83.

⁽²¹⁾ Cfr. i contributi di ROCCA, *La normativa di tutela della salute e sicurezza dei prestatori di lavoro temporaneo* e TIRABOSCHI, *La legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo* ecc., cit.

⁽²²⁾ Cfr. il contributo di CHIARI, SECCHIONE, VENTURI, *Il decentramento istituzionale del collocamento*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro* ecc., cit., 177. In tema cfr. il quadro delineato da GHEZZI, *Itinerari e percorsi di riforma del mercato del lavoro*, in LD, 1996, 660-686.

4. Incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro e lavoro a tempo parziale.

Nell'impianto della legge n. 196/1997 particolare rilievo assume, in secondo luogo, gli incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro e al lavoro a tempo parziale.

Il tema dell'orario di lavoro, in realtà, è ancora al centro del dibattito politico e sindacale intrecciandosi con la trattativa sulla riforma del *welfare-state*. L'esperienza comparata dimostra peraltro che le politiche di riduzione generalizzata degli orari abbiano avuto sin qui esiti incerti e contraddittori: non esistono in ogni caso argomenti significativi a sostegno di una correlazione automatica tra riduzione dell'orario e incremento dei livelli occupazionali.

Quanto detto spiega la particolare prudenza del Governo nell'intervenire su un tema così complesso e delicato. Le politiche dell'orario e dei tempi di lavoro vanno al momento affrontate in via sperimentale, con ampio rinvio alla contrattazione collettiva sia a livello nazionale che a livello aziendale. Superfluo se non addirittura controproducente è parso invece un intervento generalizzato in materia. Ne deriva conseguentemente una significativa variazione circa gli strumenti e le strategie di intervento sulle politiche del lavoro: « si ridimensiona il ruolo della legge come modo di regolazione generale; il fallimento della legge francese del 1982 che disponeva una riduzione generalizzata degli orari ha insegnato qualcosa »⁽²³⁾.

Di sicuro rilievo è, comunque, la disposizione contenuta nell'art. 13 della legge n. 196/1997, concordata nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996, che fissa l'orario normale di lavoro in 40 ore settimanali, rinviando poi alla contrattazione collettiva per l'articolazione su periodi infraannuali il superamento di tale limite con riferimento alla « durata media delle prestazioni in un periodo non superiore all'anno ». La disposizione dovrebbe incentivare, sulla scorta di significative esperienze straniere e interessanti anticipazioni contenute nei contratti collettivi, forme flessibili di orario di lavoro, e si accompagna ad un più convinto sostegno all'utilizzazione di forme di lavoro a tempo parziale mediante agevolazione di carattere contributivo⁽²⁴⁾.

L'impulso alla creazione di occupazione aggiuntiva dovrebbe invece derivare dalle disposizioni sulla contribuzione aggiuntiva dirette a

⁽²³⁾ Cfr. TREU, *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, cit., 17.

⁽²⁴⁾ Cfr. FERRARO, *Promozione dell'occupazione e incentivi al lavoro a tempo*

disincentivare il ricorso al lavoro straordinario che, attualmente rappresenta, accanto al contratto di lavoro a tempo determinato, il principale strumento di flessibilità nella utilizzazione della forza-lavoro ⁽²⁵⁾.

È comunque espressamente ribadito dallo stesso art. 13, comma 1, che il legislatore attende, a breve, un intervento risolutore delle parti sociali: le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 5-*bis* del R.D.L. 15 marzo 1923 n. 692 continuano infatti a trovare applicazione solo in caso di superamento delle 48 ore settimanali di lavoro « in attesa della nuova normativa in materia di tempi di lavoro e comunque non oltre sei mesi dalla entrata in vigore della legge ». Nuova normativa che, in caso di mancato accordo tra le parti sociali, dovrà comunque essere emanata dal legislatore in attuazione della Direttiva n. 93/104/CEE sull'organizzazione dell'orario di lavoro.

5. Riordino della formazione professionale, contratti formativi e tirocinio.

Di rilievo centrale è poi la delega per il riordino della formazione professionale. L'obiettivo è quello di realizzare un più razionale ed efficiente sistema di istruzione e formazione professionale in modo da elevare la qualità dell'offerta di lavoro e massimizzare così le occasioni di lavoro presenti sul mercato.

Il *Libro Bianco* della Commissione sull'educazione e la formazione del 1995 sottolinea efficacemente che la formazione ha come missione strategica l'integrazione sociale e lo sviluppo della persona, cioè finalità che non possono essere perseguite se non realizzando con creatività investimenti in « capitale umano ». Per far questo occorre agevolare il passaggio da un sistema educativo di trasmissione delle conoscenze ad una formazione basata sulle competenze, in modo da superare la semplice logica di apprendimento in vista di una crescita continua nell'ambito di processi di innovazione inaugurati dalle organizzazioni produttive. La disponibilità e la capacità di ogni soggetto a realizzare il proprio adattamento per costruire e aggiornare la propria

parziale e MORGANA, *Il lavoro a tempo parziale in agricoltura*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 205, 209.

⁽²⁵⁾ Si vedano, al riguardo, le rivelazioni empiriche e comparatistiche sugli strumenti di flessibilità nell'utilizzazione della manodopera contenute in BIAGI, TIRABOSCHI, *Profili istituzionali e gestione delle risorse umane: il caso dell'Emilia Romagna nell'esperienza comparata*, in DRI, 1997, 65 ss.

qualificazione richiede inoltre un processo formativo che si proietti lungo tutto l'arco della vita. Una educazione permanente attuata sulla base di un policentrismo dell'offerta formativa, superando la concentrazione dell'offerta stessa al momento iniziale della esistenza, anche per favorire una ricomposizione di conoscenze acquisite ma disperse in varie occasioni lavorative. Ciò che implica, a sua volta, il superamento della distinzione stessa tra istruzione/scolarizzazione e formazione, a favore di una prospettiva dove il singolo attenda sempre alla costruzione e al potenziamento delle proprie competenze ⁽²⁶⁾.

Numerose sono le ragioni che postulano un consistente investimento immateriale in formazione. Occorre far fronte infatti alla perdurante inadeguatezza tra la domanda e l'offerta di lavoro, tenendo conto dei consistenti cambiamenti demografici in atto, dello sviluppo dei servizi e della trasformazione dell'organizzazione e dei contenuti dell'attività lavorativa. Necessità di carattere economico che non devono trascurare un obiettivo sociale di carattere prioritario, quello di evitare una sorta di frattura sociale determinata dall'allargamento dell'area degli esclusi (tra cui i giovani e i disoccupati di lunga durata) ⁽²⁷⁾.

In realtà, se in riferimento alla formazione tutti ne sottolineano l'importanza anche a fini occupazionali, è innegabile che le politiche formative sono particolarmente carenti nel nostro Paese, con medie ben al di sotto di quelle europee ⁽²⁸⁾.

Sicuramente importanti sono, in questa prospettiva, i principi delineati nell'art. 17 della legge n. 196/1997 per il riordino e l'effettiva implementazione delle politiche formative, che tengono anche in questo caso conto delle intese sottoscritte tra Governo e parti sociali nell'Accordo per il lavoro del 1996:

a) valorizzazione della formazione professionale quale strumento per migliorare la qualità dell'offerta di lavoro e le capacità competitive del sistema produttivo, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese e alle imprese artigiane;

b) attuazione di diverse tipologie di intervento formativo, anche attraverso il ricorso generalizzato agli *stages* in azienda;

⁽²⁶⁾ V. BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *DRI*, 1996, 75-83 e ora in BIAGI, SUWA (a cura di), *Il diritto dei disoccupati*, cit.

⁽²⁷⁾ Questo tema rappresenta il profilo centrale del recente studio di ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, cit.

⁽²⁸⁾ Cfr. ancora TREU, *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, cit., 15-16.

c) svolgimento delle attività di formazione professionale da parte delle Regioni e/o delle Province anche in convenzione con istituti di istruzione secondaria e con enti privati in possesso di determinati requisiti;

d) destinazione progressiva delle risorse di cui all'art. 5 del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236/1993 agli interventi di formazione dei lavoratori nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali;

e) semplificazione delle procedure definite a livello nazionale, ecc. (29).

Ma neppure vanno trascurati, in proposito, gli interventi relativi al riordino dei contratti a causa formativa (contratto di formazione e lavoro e apprendistato) e il rilancio dei tirocini formativi e di orientamento che rappresentano indubbiamente un fondamentale punto di raccordo tra scuola e mondo del lavoro. Del pari significativa, in proposito, è l'apertura contenuta nella legge alle società di formazione privata, con disposizione in linea con le indicazioni della Commissione Antitrust del 1995. Ma è chiaro che per dare un giudizio più preciso su questa parte della legge occorrerà attendere che vengano coltivate le deleghe per il riordino della materia.

Non si può comunque escludere che, proprio sul piano della formazione, si determinino in futuro radicali sviluppi evolutivi del diritto del lavoro, tali da scardinare la tradizionale contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Di particolare interesse, in proposito, è la tipologia del « contratto d'attività » prospettata in Francia dal Rapporto Boissonnat del 1995 (30), dove si prevedono fasi di lavoro alternate a periodi di formazione. Si realizzerebbe in questo modo il passaggio dallo statuto « statico » *de l'emploi* allo statuto « dinamico » *de l'actif*, inteso quale percorso flessibile in cui si alternano attività autonome, subordinate, associative, formative, imprenditoriali, ecc..

(29) Cfr. i contributi di VITTORE, LANDI, sul riordino della formazione professionale, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit. Cfr. anche MARANDO, Stage, tirocinio formativo e formazione professionale, in DPL, 1997, n. 22; GAROFALO, *Giovani e lavoro (artt. 15-19 legge n. 196/1997)*, in DPL, 1997, n. 30.

(30) COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Le travail dans vingt ans, La documentation française*, Ed. Odile Jacob, su cui recentemente, VERRI, *Il lavoro intermittente tramite agenzia come contratto d'attività. Prime riflessioni sul rapporto Boissonnat del 1995*, in DRI, 1997. In tema cfr. anche SIMITIS, *Le droit de travail a-t-il encore un avenir?*, in *Droit Social*, 1997, 655 e ss.

6. Altri strumenti di promozione dell'occupazione.

A questi argomenti si accompagnano, infine, numerose ed eterogenee misure di sostegno dei livelli occupazionali e della competitività delle imprese, che incidono ora sul regime sanzionatorio del contratto di lavoro ⁽³¹⁾, ora sulla occupazione nel settore della ricerca con una particolare ipotesi di distacco di giovani ricercatori nelle piccole e medie imprese ⁽³²⁾, ora sul regime giuridico del socio di cooperativa ⁽³³⁾.

Un nucleo di interventi più omogenei è invece rappresentato dagli strumenti di sostegno dell'occupazione nelle aree depresse del Paese. Vengono così rilanciati i contratti di gradualità per la emersione del lavoro « nero », superando le incertezze della precedente disciplina ⁽³⁴⁾. Si prevede poi una delega per una non certo facile riforma della disciplina in tema di lavori socialmente utili che da una dimensione meramente assistenziale valorizzi anche le potenzialità occupazionali di questo istituto ⁽³⁵⁾. Vengono infine previsti mutui per la realizzazione di politiche del lavoro ⁽³⁶⁾, mentre particolarmente ricca e dettagliata è la disciplina di sostegno ad un piano finalizzato a combattere la disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno (borse di lavoro e lavori di pubblica utilità) ⁽³⁷⁾.

⁽³¹⁾ Cfr. il contributo di TROILI, *La nuova disciplina sanzionatoria del contratto di lavoro a tempo determinato*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 353. In tema v. anche MISCIONE, *Nuove sanzioni per il contratto a termine*, in DPL, 1997, n. 30; ROCCELLA, *Contratti a termine: La nuova disciplina sanzionatoria*, in DPL, 1997, n. 33.

⁽³²⁾ Cfr. il contributo di FORLANI, *Sviluppo delle piccole e medie imprese e lavoro nel settore della ricerca*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 335.

⁽³³⁾ Cfr. il contributo di COTRONEI, DE CICCIO, *Le disposizioni riguardanti i soci delle cooperative di produzione e lavoro*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 357.

⁽³⁴⁾ Cfr. per le incertezze sollevate dalla disciplina previgente, BALDINI, TIRABOSCHI, *I contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla legge 28 novembre 1996, n. 608*, in DRI, 1997, n. 1, 131-142. Per la nuova disciplina v. il contributo di FERRARO, *Strumenti di emersione del lavoro sommerso*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 343.

⁽³⁵⁾ Cfr. i contributi di PIZZINATO, *Lavori socialmente utili: modalità di funzionamento dell'istituto* e CHIARI, D'ANGELO, *La nuova disciplina dei lavori socialmente utili*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 293, 305.

⁽³⁶⁾ Cfr. il contributo di MANCINI, *Mutui per la realizzazione di politiche del lavoro*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 337.

⁽³⁷⁾ Cfr. il contributo di VEDOVELLI, *Interventi a favore dei giovani inoccupati nel Mezzogiorno*, in BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., 321.