

*Commissione di Studio per la definizione di uno*

# **«Statuto dei lavori»**

**relazione conclusiva del  
Presidente della Commissione sullo «Statuto dei lavori»  
Prof. Michele Tiraboschi**

*Testo consegnato al Ministro del lavoro e delle politiche sociali  
il 19 marzo 2005*

## **1. La Commissione**

Sulla base di quanto annunciato nel *Libro Bianco* del Governo sul mercato del lavoro in Italia dell'ottobre 2001 (*Allegato 1*), e visto il *Patto per l'Italia* del 5 luglio 2002 (*Allegato 2*), in cui il Governo confermava l'obiettivo dichiarato nel *Libro Bianco* «di definire, a completamento delle riforme in corso, uno «Statuto dei lavori» che si configuri come un Testo Unico sulla legislazione del lavoro», veniva istituita, con D.M. 4 marzo 2004 (*Allegato 3*), una Commissione di alto profilo scientifico per predisporre l'impianto e i relativi materiali.

La Commissione, istituita presso il Gabinetto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, era così composta:

- Dott. Maurizio Castro
- Prof. Riccardo Del Punta
- Prof. ssa Clara Enrico
- Sig. Natale Forlani
- Prof. Lorenzo Gaeta
- Prof. Franco Liso
- Prof. ssa Mariella Magnani
- Prof. Michel Martone (*Segretario*)
- Cons. Caro Lucrezio Monticelli
- Prof. Luca Nogler
- Prof. ssa Paola Olivelli
- Prof. Angelo Pandolfo
- Prof. Marcello Pedrazzoli
- Prof. Roberto Pessi
- Prof. Giampiero Proia
- Dott. Paolo Reboani
- Prof. Giuseppe Santoro Passarelli
- Prof. Rosario Santucci
- Avv. Gian Paolo Sassi
- Prof. Michele Tiraboschi (*Presidente*)
- Prof. ssa Patrizia Tullini
- Prof. Antonio Vallebona
- Prof. Antonio Viscomi
- Prof. Stefano Zamagni
- Prof. Lorenzo Zoppoli

Con successivo decreto venivano nominati componenti della Commissione anche i professori Roberto Romei e Armando Tursi.

## **2. I lavori della Commissione**

Il D.M. 4 marzo 2004 affidava alla Commissione il compito di verificare la possibilità di predisporre, entro il 31 dicembre 2004, «una o più ipotesi di articolato normativo per la realizzazione di uno «Statuto dei lavori», così come delineato nel *Libro Bianco* del Governo sul mercato del lavoro e confermato nel *Patto per l'Italia*».

A questo fine la Commissione si è riunita nove volte. La Commissione ha altresì tenuto due audizioni con le parti sociali. A seguito delle audizioni le parti sociali hanno presentato numerosi elaborati scritti contenenti osservazioni e, talvolta, anche vere e proprie linee guida per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori» (*infra*, § 3).

La base di lavoro della Commissione – per espressa indicazione contenuta nel D.M. 4 marzo 2004 – avrebbe dovuto essere costituita dal materiale progettuale predisposto da Marco Biagi tra il 1997 e il 2002 (*Allegati 4 - 7*). Alla Commissione è comunque apparso subito opportuno, sul piano del metodo e prima ancora di sviluppare considerazioni di merito sulle «Bozze Biagi», allargare il campo di valutazione con riferimento alle possibili opzioni progettuali.

In questa prospettiva, accanto a uno sforzo volto a sollecitare il contributo delle parti sociali, si è convenuto di:

- prendere in considerazione, tra il materiale progettuale sin qui predisposto, la «Carta Amato-Treu» (*Allegato 8*) rispetto alla quale si sono intravisti taluni significativi punti di contatto, sia sul piano metodologico sia su quello contenutistico, con alcune delle «Bozze Biagi»;
- sviluppare una ricognizione del materiale dottrinale sin qui elaborato sia sullo «Statuto dei lavori» sia, più in generale, sulle ipotesi di riforma del diritto del lavoro italiano (*Allegato 9*, a cura del Segretario Michel Martone), anche in una prospettiva internazionale e comparata (*Allegati 10 – 13*, a cura del Presidente Michele Tiraboschi).

All'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 2004 non è stato possibile, alla Commissione nel suo complesso, pervenire alla elaborazione di uno o più elaborati normativi. A parere del Presidente ciò è da imputarsi a una serie concomitante di fattori che, unitamente alla complessità della materia, non hanno agevolato i lavori della Commissione. Tra i principali fattori si segnalano:

- il poco tempo a disposizione (aprile 2004 – dicembre 2004);
- il numero probabilmente eccessivo dei commissari, secondo quella che pure è stata una espressa richiesta del Presidente nell'accettazione dell'incarico. Pur rappresentando una indiscutibile fonte di ricchezza, per la molteplicità di posizioni e scuole di pensiero rappresentate, la presenza di ben venticinque commissari ha reso problematica la definizione di una chiara metodologia di lavoro e, più ancora, la condivisione di obiettivi di politica del diritto e di singole soluzioni tecniche; ciò anche in ragione della scelta di procedere alla adozione di uno o più elaborati scritti unicamente sulla base di soluzioni largamente condivise evitando dunque di procedere per votazioni e relazioni di maggioranza;
- il frammentario quadro di relazioni industriali del nostro Paese, che rende concretamente impraticabili o comunque problematiche, allo stato, alcune opzioni di politica legislativa e di politica del diritto che, pure, potrebbero essere prospettate in astratto, anche in ragione del timore che lo «Statuto dei lavori» possa essere da taluno inteso come un progetto alternativo allo «Statuto dei

lavoratori» di cui alla legge n. 300 del 1970 o, comunque, come uno strumento di arretramento delle tutele del lavoro;

- il sovrapporsi temporale dei lavori della Commissione con la messa a regime e la progressiva implementazione della riforma Biagi del mercato del lavoro. La legge n. 30 del 2003 e i relativi decreti attuativi costituiscono, a parere di alcuni commissari, una giusta premessa per la definizione di uno «Statuto dei lavori», mentre per altri commissari le opzioni sviluppate dalla Riforma Biagi rappresenterebbero un freno se non un vero e proprio ostacolo ai fini del conseguimento dell'obiettivo dello «Statuto dei lavori». Ciò è apparso particolarmente evidente in merito alla disciplina del lavoro a progetto, che è risultato il nodo probabilmente più controverso assieme alla disciplina degli ammortizzatori sociali in ragione di un disegno di legge delega (n. 848-bis) giacente in Parlamento con intervento a costo zero (*Allegato 14*).

Tra tutti questi fattori è soprattutto il dibattito, ancora acceso e vibrante, sulla riforma Biagi che ha reso particolarmente problematico tracciare un percorso condiviso nella prospettiva della codificazione di uno «Statuto dei lavori».

L'incerta implementazione a opera di Regioni e parti sociali del decreto legislativo n. 276 del 2003, in uno con l'imponente lavoro interpretativo della dottrina (tuttora in atto, anche in considerazione dell'impatto del decreto correttivo n. 251 del 2004), costituisce allo stato un ulteriore ostacolo ai lavori della Commissione. E ciò, a maggior ragione, in vista della oramai prossima verifica con le parti sociali sui primi effetti della riforma e sulla sua messa a regime. Verifica che, ai sensi dell'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276 del 2003, dovrà essere avviata ad aprile 2005, per protrarsi almeno sino a luglio/agosto 2005, in ragione della scadenza della delega di cui alla legge n. 30 del 2003 (ottobre 2005) e dei tempi tecnici connessi alla sua pratica utilizzazione.

Solo dopo una prima fase di sedimentazione ed oggettivizzazione del dato legale sarà dunque possibile pervenire alla individuazione dei pilastri attorno a cui fondare uno «Statuto dei lavori». A meno di decidere di non tenere in considerazione la legge n. 30 del 2003, e i relativi decreti legislativi, e far così *tabula rasa* di quanto sin qui fatto. Opzione, tuttavia, quest'ultima che, a prescindere da considerazioni di merito, non pare certo praticabile e, più ancora, implicherebbe la negazione dell'idea – invero già presente all'indomani della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge n. 196 del 1997 (cfr. T. Treu, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell'occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*, in M. Biagi, *Mercati e rapporto di lavoro – Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, qui 11) – di «processo» che sta alla base delle più recenti riforme del mercato del lavoro e di cui lo «Statuto dei lavori» rappresenta il punto di approdo finale.

Una chiara conferma di ciò si è avuta, a lavori già conclusi, a opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 50, depositata il 28 gennaio 2005 (*Allegato 15*). Nel confermare la validità dell'intero impianto della riforma Biagi dal punto di vista della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, la sentenza consente infatti, solo ora, di procedere con maggiore certezza nella definizione dei capitoli centrali di uno «Statuto dei lavori», quali possono essere gli ammortizzatori sociali, l'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro, la salute e sicurezza dei lavoratori, i percorsi formativi, la certificazione dei contratti di lavoro, le azioni di contrasto al lavoro sommerso, ecc. Solo ora, in altri

termini, inizia ad assumere un contorno definito e certo la ripartizione di competenze normative in materia tra Stato e Regioni.

E' la stessa natura, tecnicamente sperimentale, della riforma Biagi a consigliare, pertanto, di portarne a definitivo compimento la prima fase di attuazione, in modo da poter sviluppare la riflessione sullo «Statuto dei lavori» alla luce di esiti più certi e oggettivi, come tali meno influenzati dalla pregiudiziale politica e/o ideologica sulle sue finalità e soprattutto sui suoi effetti concreti.

Alla stragrande maggioranza dei componenti della Commissione – con la sola eccezione dei professori Pedrazzoli, Liso, Del Punta e Nogler – è apparso del resto non rientrare nei compiti indicati dal D.M. 4 marzo 2004 quello di farsi direttamente carico di riconsiderare analiticamente, e nelle formulazioni di dettaglio, alcuni istituti introdotti o riformulati dalla legge n. 30 del 2003 e dai relativi decreti di attuazione. La verifica della attuazione della Legge Biagi – e delle disposizioni contenute nel relativo decreto di attuazione – è stata del resto puntualmente oggetto di apposita disciplina ai sensi dell'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Incertezze sono state sollevate anche sulla lettera del D.M. 4 marzo 2004 là dove – ricalcando fedelmente quanto previsto nel *Patto per l'Italia* del 5 luglio 2002 – affida alla Commissione il compito di realizzare uno «Statuto dei lavori», da configurarsi «come un Testo Unico sulla legislazione del lavoro». Secondo alcuni commissari (v. la nota di Pedrazzoli, *Allegato 16*), il Testo Unico fattibile sarebbe unicamente quello che raccolga insieme l'esistente in materia. Ma ciò sarebbe in contraddizione con l'idea di procedere alla definizione di proposte di articolato in cui vi siano unicamente le innovazioni all'esistente.

Per questi commissari non sarebbe invece fattibile un Testo Unico che pretenda di offrire una nuova e completa legislazione del lavoro, innovando quella esistente.

Anche sul piano del metodo di lavoro la proposta di procedere per sottocommissioni (vedi la proposta del commissario Pedrazzoli, *Allegato 16*), in modo da accelerare e rendere più razionali i lavori, si è rivelata, per la maggior parte dei commissari, impraticabile. I nodi problematici legati alla valutazione della riforma Biagi e, in particolare, all'impianto dello Statuto non potevano essere infatti affidati a una semplice sottocommissione, ma preliminarmente risolti in sede di Commissione. L'estrema difficoltà di sciogliere le questioni più di fondo, quelle generali, trasversali e pregiudiziali, e di individuare le strutture portanti dello «Statuto dei lavori», affrontando le opzioni strategiche via via prospettate dai commissari, ha dunque reso impraticabile la proposta di procedere per sottogruppi.

Ciò nonostante, i lavori della Commissione hanno consentito di elaborare diverso materiale – nella forma delle linee guida e degli spunti progettuali e, talvolta, anche del vero e proprio articolato normativo – che, sebbene non abbia raggiunto un adeguato consenso, tale da farne una «proposta» della Commissione nel suo complesso, costituisce sicuramente un contributo concreto ai fini della definizione di uno «Statuto dei lavori».

Prima di procedere a una esposizione delle diverse opzioni via via emerse, va tuttavia segnalato che l'ipotesi di lavoro che ha registrato il maggiore consenso è stata quella di far convergere in un unico testo normativo le «Bozze Biagi» e la «Carta Amato-Treu»,

ovviamente con i dovuti aggiornamenti resi necessari dalla imponente evoluzione del quadro normativo di riferimento.

## **2.1 I capitoli ovvero i nuclei centrali di uno «Statuto dei lavori»**

Nel corso dei lavori i commissari si sono in un primo tempo esercitati nella individuazione di alcuni capitoli o anche nuclei centrali di uno «Statuto dei lavori».

Antonio Vallebona ha proposto i seguenti temi: 1) arbitrato; accelerazione delle controversie relative a importi crescenti nel corso del processo; 2) volontà individuale assistita per il proporzionamento delle tutele e per l'accesso ai tipi e sottotipi a tutela ridotta; 3) lavoro fuori mercato per inoccupati e disoccupati con indennità previdenziale rimborsata all'ente dall'utilizzatore pubblico o privato; 4) razionalizzazione semplificante delle tutele del tipo standard, individuazione delle tutele fondamentali e loro estensione.

Roberto Pessi ha suggerito di indagare preliminarmente il profilo della esistenza o meno di un *tertium genus* tra autonomia e subordinazione in ragione della centralità della soluzione prescelta ai fini della costruzione dell'impianto di Statuto.

Giuseppe Santoro Passarelli ha proposto i seguenti temi: 1) lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato (fattispecie e trattamento normativo); 2) lavoro subordinato flessibile (contratto a tempo determinato e a tempo parziale): la gestione di questi contratti dovrebbe essere affidata alla contrattazione collettiva; 3) lavoro autonomo nelle forme del contratto d'opera e del contratto d'opera intellettuale; 4) lavoro autonomo continuativo economicamente dipendente (affidare la definizione della nozione di dipendenza economica alla contrattazione collettiva); 5) gli ammortizzatori sociali.

Armando Tursi ha rilevato che nella concezione dello «Statuto dei lavori» bisognerebbe assumere, come criterio regolativo, l'idea della graduazione dei diritti in funzione della *ratio* protettiva, la quale è fundamentalmente distinguibile in: a) subordinazione giuridica; b) dipendenza economica; c) diritti sociali universali. Di qui l'idea dei (3 o 4) cerchi (più o meno concentrici) di cui alla «Carta Amato-Treu,» ma già alla «Bozza Biagi 1998». Ne dovrebbe però derivare un sostanziale *revirement* sulle co.co.co.: non si tratta di ridefinirle in chiave antielusiva (l'elusione si combatte con la repressione e con la disincentivazione: vedi convenienza contributiva; non con la manipolazione della fattispecie), negando irragionevolmente che possano consistere in prestazioni di servizi continuative e a tempo indeterminato; si tratta di dar loro una disciplina adeguata. Insomma: no al lavoro a progetto; sì a una disciplina (anche previdenziale) «adeguata» e «proporzionale» delle co.co.co. La certificazione dei contratti di lavoro andrebbe o sostituita, o quanto meno affiancata da una forma di derogabilità assistita sindacalmente controllata, ossia basata sulla previsione da parte dei contratti collettivi, delle clausole eventualmente derogabili in sede di certificazione. Infine, la distinzione tra somministrazione a termine e a tempo indeterminato gli è sempre parsa equivoca: in realtà, che il contratto di somministrazione sia a termine o a tempo indeterminato è poco o nulla significativo: cosa impedisce di somministrare a tempo indeterminato segretarie in sostituzione di quelle in maternità? Né la distinzione può riguardare la durata del contratto di lavoro, che dovrebbe poter essere a termine o a tempo indeterminato prescindere dalla durata del contratto di somministrazione (cosa di cui l'articolo 22 del decreto legislativo n. 276 del 2003 induce a dubitare). Se si voleva introdurre lo *staff-*

*leasing* bastava facoltizzare i contratti collettivi a rimuovere il requisito della temporaneità delle esigenze produttive, in cambio di una clausola di contingentamento. Al di là della questione teorica, comunque, una misura correttiva che appare necessaria è quella di prevedere che non sia ammissibile l'assegnazione a tempo indeterminato o indefinitamente reiterata di un medesimo lavoratore alla medesima azienda. In un caso del genere (*permatemping*), la Microsoft è stata condannata per aver *misclassified* e conseguentemente discriminato alcune centinaia di *temporary workers* (v. *Viczaino vs Microsoft Corp.* 1992).

Giampiero Proia ha proposto di procedere alla individuazione delle tutele da estendere, o da prevedere *ex novo*, per i nuovi lavori con particolare riguardo alla posizione nel mercato del lavoro. A seguire la semplificazione, razionalizzazione e riproporzionamento delle tutele interne al rapporto di lavoro subordinato.

Michel Martone rilevata la necessità improrogabile di procedere ad una più equilibrata distribuzione delle tutele tra tutti i lavoratori per adeguare il vecchio quadro normativo alla realtà economica del terzo millennio, ha suggerito l'analisi dei diversi criteri di imputazione delle tutele fin qui proposti *de jure condito* e *de jure condendo* (subordinazione giuridica, coordinamento, dipendenza economica, lavoro prestato a favore di altri, contratto di attività ecc.). A seguire ha suggerito di procedere all'individuazione delle "tutele di nuova generazione" e alla classificazione e al riammodernamento delle altre già esistenti. In tale prospettiva, si dovrebbe distinguere tra tutele indisponibili (da applicare a tutte le forme di prestazione di attività lavorativa a favore di altri), tutele disponibili individualmente e tutele disponibili solo mediante assistenza. In questa prospettiva, tra le tecniche di graduazione delle tutele, dovrebbe essere valorizzata la contrattazione collettiva, anche di secondo livello e persino aziendale.

Rosario Santucci, Antonio Viscomi e Lorenzo Zoppoli identificano cinque aree di intervento: 1) Ambito di applicazione e finalità (dovrebbe essere diretto a fornire ai lavoratori, in senso molto ampio, le garanzie universali necessarie a realizzare una piena capacità negoziale individuale e collettiva); 2) Contratto individuale di lavoro (andrebbero precisate e confermate alcune regole generali per il contratto di lavoro, riguardanti essenzialmente durata, forma e recesso); 3) Contratti di lavoro con discipline speciali (andrebbero individuati i contratti di lavoro assoggettabili a discipline speciali. Potrebbero essere i seguenti contratti: a) formativi; b) termine; c) part-time; d) a progetto o qualcosa di simile; e) per alte professionalità. Le discipline speciali andrebbero però rimesse ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, adeguatamente "sostenuti"); 4) Norme di sostegno all'autonomia collettiva e individuale e di promozione di conciliazione ed arbitrato (andrebbero affrontati tutti i problemi che rendono poco effettive e generalizzate tanto la contrattazione collettiva quanto la corretta disposizione individuale dei propri diritti da parte dei lavoratori, anche "contestualizzando" le relative regole. Ad esempio per emersione e/o sviluppo locale. Per la contrattazione collettiva non è detto che si debba introdurre una disciplina legale inderogabile; si potrebbe pensare ad una legislazione di promozione di una regolazione sociale volta ad ampliare effettività e vincolatività dei contratti collettivi, ad esempio territoriali); 5) Norme su previdenza e sicurezza sociale per i contratti a disciplina speciale.

Michele Tiraboschi ha proposto di indagare il tema della volontà assistita nella prospettiva del superamento della contrapposizione autonomia/subordinazione (no logica

qualificatoria e neppure *tertium genus* ma logica delle tutele da dividere in tutele disponibili, tutele indisponibili e tutele relativamente indisponibili, gestibili queste ultime mediante meccanismi di volontà assistita). Di qui, in coerenza con le «Bozze Biagi» tre snodi critici: 1) identificazione di un nucleo fondamentale di diritti applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma secondo, c.c.; 2) modulazione delle restanti tutele in funzione del tipo di prestazione dedotta in contratto, della debolezza del lavoratore e della anzianità continuativa di servizio, con relativa identificazione del nucleo di diritti inderogabili relativi disponibili dalle parti in sede di contrattazione collettiva ovvero di certificazione del contratto di lavoro; 3) costruzione delle tutele sul mercato: T.U. mercato del lavoro, ammortizzatori, incentivi, formazione, ecc.

## **2.2 L'impianto dello «Statuto dei lavori»**

Rispetto all'impianto complessivo dello «Statuto dei lavori» sono stati elaborati i seguenti spunti progettuali.

### **2.2.1. Traccia proposta da Armando Tursi**

Lo «Statuto dei lavori» dovrebbe completare e, in parte, correggere il disegno riformatore avviato fin dal 1997, con la legge n. 196 e i successivi progetti elaborati in sede ministeriale.

In verità, il processo riformatore, soprattutto a seguito degli interventi legislativi attuativi del *Libro Bianco* del 2001 (legge n. 30 del 2003 e decreto legislativo n. 276 del 2003), si è concentrato soprattutto sulla flessibilità in entrata, attraverso un forte potenziamento degli strumenti contrattuali funzionali, da un lato, a intercettare l'offerta di lavoro più marginale ("lotta all'esclusione sociale"), e dall'altro, a soddisfare le richieste di maggior flessibilità da parte delle imprese.

A) Ne derivano aspetti problematici, se non potenzialmente contraddittori, che vanno affrontati e, se possibile, corretti:

- innanzi tutto, sul piano sistematico, andrebbero meglio distinti gli strumenti di lotta all'esclusione sociale (lavoro a chiamata, contratto di inserimento, prestazioni occasionali di tipo accessorio) da quelli finalizzati a conciliare in maniera ottimale la domanda di flessibilità delle imprese con quella di tutela, ma a sua volta di flessibilità, dei lavoratori (part-time, lavoro ripartito, contratto a termine, somministrazione, lavoro parasubordinato, collaborazioni occasionali).
- sul piano disciplinare, è necessario allestire la rete di sicurezza sociale resa necessaria proprio dal proliferare di rapporti di lavoro instabili e discontinui. Si rende indispensabile, e con valenza assolutamente prioritaria, l'apertura di un cantiere normativo che abbia a oggetto la riforma del welfare e degli ammortizzatori sociali, ispirandosi all'obiettivo di offrire rimedi, prima ancora che alla "disoccupazione", alla "sotto-occupazione";
- la riforma del lavoro c.d. "parasubordinato" realizzata, con l'obiettivo di combattere l'evasione fraudolenta dall'area del lavoro subordinato, mercè l'imposizione di un nuovo tipo contrattuale autonomo caratterizzato dall'aver a oggetto un'obbligazione di risultato e dalla limitatezza temporale, non è priva di contraddizioni anche sistematiche, e andrebbe probabilmente corretta



ripristinando la possibilità di instaurare rapporti di collaborazione autonomi, ma coordinati e continuativi, aventi a oggetto servizi durevoli e dunque anche a tempo indeterminato. Più in generale e sul piano sistematico, sembra da respingere l'idea di un superamento della dicotomia "autonomia-subordinazione". Il potenziamento delle strutture dei servizi ispettivi del lavoro, recentemente realizzato, dovrebbe servire allo scopo di combattere le elusioni e le evasioni;

- al predetto scopo, però, dovrebbe servire soprattutto la riduzione – non l'annullamento – del divario di tutela rispetto al lavoro subordinato, da realizzarsi attraverso un potenziamento delle tutele, sostanziali e soprattutto previdenziali, attualmente previste per il "lavoro a progetto" e per le collaborazioni coordinate e continuative sopravvissute alla riforma del 2003.

B) Nella prospettiva positiva del "completamento" della riforma, si auspica, sul piano generale e sistematico:

- l'opportunità di impostare lo "Statuto" assumendo come criterio ordinatore e *ratio* regolativa l'idea di allestire, per i lavoratori "non standard", sia subordinati che "parasubordinati" o autonomi *tout court*, tutele non uniformi, bensì "proporzionate" (ex articolo 35 Cost.), e "adeguate" (ex articolo 38 Cost.). Ciò non può farsi, però, né superando la dicotomia "autonomia-subordinazione" (v. *supra*), né immaginando criteri di imputazione delle discipline generali e astratti (per esempio: anzianità, monocommitenza, reddito percepito, ecc.), validi per ogni istituto. In questa logica, la "dipendenza economica" può essere assunta come *ratio* normativa, caso per caso, ma non come elemento di fattispecie;
- è necessario evitare attentamente proclamazioni astratte e vacue, ispirate alla semplicistica idea che taluni diritti fondamentali del lavoro sarebbero universali: per esempio, non avrebbe senso discettare di tutela antidiscriminatoria o antipersecutoria nell'ambito del lavoro autonomo *tout court* o libero-professionale. La scelta da fare, in proposito, è la seguente: a) o rinunciare a occuparsi del lavoro che non presenti nemmeno connotati di dipendenza o debolezza economica; b) oppure – e sembra preferibile – valutare attentamente le tutele effettivamente riferibili a tali lavori (per esempio, sono senz'altro da declinare in maniera universale le tutele attinenti al mercato del lavoro, alla formazione professionale, alla conciliazione tra lavoro di mercato e lavoro di cura, alla sicurezza sociale, alla previdenza complementare, ai servizi sociali, ecc.);
- considerata l'insistenza forse anche eccessiva della riforma del 2003 sulla flessibilità in entrata o "tipologica", sarebbe il caso invece di venire cautamente incontro alla domanda di maggiore flessibilità funzionale delle imprese, che le indagini sociologiche rivelano essere un item ben più avvertito. A tal fine, però, il metodo da prediligere non dovrebbe essere quello della deregolazione o destrutturazione del diritto del lavoro, bensì quello della flessibilizzazione controllata delle fonti. C'è forse spazio per forme di derogabilità assistita su aree e istituti previsti dalla stessa contrattazione collettiva, nazionale e/o decentrata. Ciò costituirebbe, tra l'altro, anche un arricchimento funzionale della contrattazione collettiva e dello stesso sindacato.

### **2.2.2. Traccia proposta da Lorenzo Zoppoli, Rosario Santucci e Antonio Viscomi**

Santucci, Viscomi e Zoppoli ritengono utile la traccia di Tursi per proseguire i lavori della Commissione e, pur condividendo molti aspetti, intendono non limitarsi ad una semplice e secca adesione.

In particolare:

- a) condividono la necessità di correggere e completare il disegno riformatore (soprattutto quello della legge delega n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003 e successive modificazioni), distinguendo meglio, gli strumenti finalizzati alla lotta all'esclusione sociale da quelli diretti a consentire la flessibilità funzionale dei lavoratori. Sottolineano però che serve non solo distinguere ma anche eliminare strumenti in eccesso e ripristinare un maggiore equilibrio tra legge/contratto collettiva/contratto individuale;
- b) condividono senz'altro sia la necessità di ricondurre l'ambito di applicazione dello «Statuto dei lavori» al lavoro subordinato/parasubordinato, evitando che la nozione di quest'ultimo si ricavi dalla definizione del lavoro a progetto (sottotipo di parasubordinazione) sia l'auspicio dell'intervento dei servizi ispettivi per combattere elusioni od evasioni;
- c) condividono pienamente la proposta di aprire il cantiere riguardante la riforma del *welfare* e degli ammortizzatori sociali con l'obiettivo di riferirla soprattutto ai lavori c.d. flessibili;
- d) ribadiscono una posizione già espressa in documenti precedenti: lo «Statuto dei lavori» va impostato assicurando in modo ampio (a lavoratori subordinati e parasubordinati) garanzie universali per realizzare una piena capacità negoziale individuale e collettiva e regole generali per la stipulazione del contratto di lavoro attinente a durata, forma e recesso;
- e) condividono la necessità di differenziare le tutele, tenendo conto anche delle condizioni di dipendenza economica, della dimensione dell'azienda (sulla base di vari indicatori), ma anche delle finalità formative del contratto, del tempo determinato, del part-time, del progetto, dell'alta professionalità, e rimettendo essenzialmente le discipline ai contratti collettivi nazionali e/o territoriali e/o aziendali, adeguatamente sostenuti;
- f) insistono su un aspetto che hanno sempre considerato rilevante: il sostegno dell'autonomia collettiva per consentire (con *soft law* ossia con legislazione di promozione) una regolazione sociale volta ad ampliare effettività e vincolatività dei contratti collettivi territoriali ecc. In quest'ambito va sicuramente affrontato il problema della derogabilità del contratto collettivo (e ovviamente della legge) da parte dell'autonomia individuale, anche contestualizzando le regole (emersione e/o sviluppo locale).

### **2.2.3. Traccia proposta da Marcello Pedrazzoli**

Come alcuni di noi lo avevano esortato a fare, Armando Tursi ha messo per iscritto più o meno quanto aveva illustrato nella riunione dell'8 settembre u.s. Il suo resoconto, che condivido largamente, costituisce una buona base di ripartenza per proseguire; ma a trarci dalle secche credo occorra pure una preliminare chiarezza sull'approdo che ragionevolmente può darsi al nostro lavoro.

Nel decreto istitutivo della nostra Commissione si dice che dovremo definire uno «Statuto dei lavori», da configurarsi “come un Testo Unico sulla legislazione del lavoro”. In proposito, nel verbale che ci è stato spedito della riunione dell’8 settembre, leggo che ci sarebbe un “consenso diffuso” anzitutto sulla “opportunità di procedere ... alla redazione dello «Statuto dei lavori» nella forma di Testo Unico”.

Considerato il significato globale e onnicomprensivo di Testo Unico, siamo di fronte alla seguente antinomia, che va sciolta:

- il T.U. fattibile è quello che raccolga insieme l’esistente in materia. Ma ciò è in contraddizione con il fatto siamo già tutti d’accordo che nelle nostre proposte di articolato vi saranno, non le norme esistenti, ma le innovazioni e le modifiche dell’esistente e persino della recentissima legislazione delegata;
- il T.U. non fattibile (a parte la megalomania) è comunque quello che pretenda di offrire una nuova e completa legislazione del lavoro, innovando a quella esistente.

Di fronte all’ambiguità del debolissimo pensiero sotteso all’idea del T.U., occorre decidere prima in che cosa possa ragionevolmente essere tradotta l’idea stessa. Anche sulla base di quanto fissato da Tursi, è possibile individuare tre o quattro nuclei di fondo, sui quali lavorare per sottogruppi, dando una direzione convergente di marcia al tutto, in modo da poter presentare sui nuclei stessi ipotesi di articolato.

Addivenuti a questo chiarimento previo, Pedrazzoli si dichiara disponibile a presentare una serie di formulazioni di norme, sia di tipo definitorio, sia di disciplina antielusione, sia su alcune specifiche forme di lavoro, non tanto controverse quanto impossibilitate a funzionare per il modo della loro previsione.

#### **2.2.4. Traccia proposta da Clara Enrico**

Contratto di attività: è lavoratore chi svolge una attività di valore economico a favore di un altro soggetto, in cambio di una controprestazione in denaro (o in formazione).

Per le garanzie del nucleo fondamentale il commissario Enrico solleva dei problemi: che senso ha sancire un divieto di discriminazione, per esempio, che è già nei principi della Costituzione, è nella legge per il lavoro subordinato, e che nel lavoro autonomo non è concepibile, visto che il committente è libero di scegliere chi vuole? E perché ribadire il diritto alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (così come il diritto alla *privacy*), che c’è già, e vale per tutti quelli che si trovano appunto nei luoghi di lavoro? E poi, si può estendere solo al lavoro subordinato e parasubordinato in azienda, non agli autonomi, che lavorano dove vogliono. Anche il “compenso equo” appare inutile ripetizione: il lavoratore autonomo può sempre adire il giudice in base al dettato dell’articolo 2225 c.c.; e per gli altri c’è l’articolo 36 Cost. e l’applicazione giurisprudenziale dei minimi contrattuali.

A ben pensare le sole garanzie nuove potrebbero essere di tipo fiscale, assistenziale (per invalidità, malattia e maternità) e previdenziale (oltre l’accesso ai servizi per l’impiego), bilanciate in modo da raggiungere la parità di trattamento complessivo per il committente o il datore di lavoro nelle varie ipotesi di contratto, senza privilegiarne o ridurne l’impiego in relazione al loro costo, per evitare distorsioni per convenienza e lavoro sommerso. Forse si potrebbe parlare di libertà sindacale (ma l’articolo 39 Cost., comma 1, non si limita al lavoro subordinato; e poi la sindacalizzazione nasce dal sociale, non da una imposizione legale).

E si possono certo applicare le norme degli articoli 2, 3, 4 e 6 Stat. Lav., salvo incompatibilità con la natura del rapporto e il modo di esecuzione della prestazione.

Da valorizzare l'idea dell'articolo 17, comma 2, della bozza preliminare del Progetto Biagi per il diritto di preferenza per un anno dalla cessazione del rapporto; del recesso con preavviso, comunicazione scritta e motivi per iscritto; così come l'indennizzo per recesso senza giusta causa.

### **2.2.5. Traccia proposta da Patrizia Tullini**

Riflessioni minime per la definizione di un'area di tutele fondamentali e comuni alle diverse forme di lavoro.

Secondo un'esigenza di politica del diritto largamente condivisa, occorre individuare un nucleo di garanzie e di tutele rivolte alla protezione della persona e dei suoi diritti fondamentali, provvisti di rilevanza costituzionale, che risultano coinvolti nello svolgimento di ogni forma di lavoro.

In forza di questa premessa, la fattispecie giuridica di riferimento che consente di definire l'ambito soggettivo di applicazione delle tutele generali, dovrà assumere, come suo requisito essenziale, il carattere prevalentemente personale della prestazione di lavoro. In altri termini, mi pare che la base garantista comune possa costruirsi sul nesso esistente (e storicamente riconosciuto per il lavoro subordinato) tra la personalità della prestazione di lavoro e la protezione (ma anche la promozione) della persona umana.

Se si accetta l'idea che le garanzie statutarie, specie quelle di applicazione "universale", precedono le manifestazioni di soggettività giuridica e riguardano la collocazione socio-economica (*status*) del lavoratore, secondo l'impostazione di Zoppoli, si possono ritenere – non irrilevanti, ma – sostanzialmente indifferenti gli altri elementi di qualificazione giuridica: quali, la natura della prestazione e le modalità di espletamento della stessa, la tipologia contrattuale adottata, la pattuizione o meno di una controprestazione (come, ad esempio, nelle ipotesi di lavoro volontario). Un'unica riserva è ipotizzabile, forse, per l'attività lavorativa prestata nelle organizzazioni di tendenza, quando occorra contemperare diritti e libertà costituzionali di pari rango.

Una volta configurato un ambito soggettivo di applicazione così ampio, un problema ulteriore riguarda il nucleo dei diritti "personali" del lavoratore e la tecnica normativa da utilizzare per la definizione di tali diritti.

- a) Un primo interrogativo concerne gli effetti, anche sanzionatori, derivanti dal riconoscimento giuridico delle tutele generali e comuni ad ogni tipo di lavoro. Si ipotizza un meccanismo di rinvio (esplicito o implicito) alla legislazione vigente e alle altre fonti eventualmente applicabili alle diverse fonti di lavoro (dunque, il riconoscimento dei diritti fondamentali è da intendersi nei limiti e per gli effetti di cui alla disciplina vigente)? Oppure si pensa alla definizione statutaria di diritti sociali direttamente "azionabili" in tutti i rapporti inter-privati aventi ad oggetto un'attività lavorativa (ad esempio, diritto alla dignità, alla non discriminazione, ecc.) oltre che nei confronti delle istituzioni pubbliche del mercato del lavoro (ad esempio, diritti di accesso ai servizi per l'impiego, alla formazione, alla assistenza nel mercato)? L'incertezza potrebbe ritenersi superata, almeno in parte, per i diritti fondamentali alla dignità, alla non discriminazione, all'intangibilità della sfera personale del lavoratore, considerato che i decreti legislativi n. 215 e n. 216 del 2003, attuativi delle direttive CE, hanno riconosciuto tali diritti assistiti da idonei strumenti di effettività a tutte le «persone» nell'accesso all'occupazione e «al lavoro sia autonomo che dipendente» e nella determinazione delle condizioni di lavoro (senza riguardo al tipo contrattuale, alle modalità di espletamento della prestazione, ecc.).

- b) Un altro interrogativo strettamente correlato a quello precedente, riguarda l'eventuale formulazione nella normativa statutaria di meccanismi di rinvio e/o di criteri di applicabilità delle tutele fondamentali del lavoro. I progetti di Statuto sembrano collegare i diritti e le tutele alle diverse caratteristiche socio-giuridiche dei rapporti di lavoro, così da realizzare, di fatto, un'applicazione modulata delle stesse tutele fondamentali in relazione alle specificità dei rapporti (così, ad esempio, il principio di non discriminazione, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro).

Se le tutele ricomprese nel nucleo garantistico fondamentale assumono un rilievo costituzionale ed appartengono al cittadino-lavoratore (ma non solo, perché in gran parte estesi anche ai lavoratori stranieri), come si gestiscono le clausole di "compatibilità con la natura del rapporto e con le modalità di espletamento della prestazione di lavoro"?

Non è chiaro chi possa/debba valutare tale "compatibilità", se tutte le fonti del diritto del lavoro (in senso tecnico e a-tecnico) siano abilitate a stabilire la congruenza delle garanzie fondamentali con la specificità giuridica e socio-economica della prestazione di lavoro (il legislatore statale e regionale, la contrattazione collettiva, il contratto individuale, il giudice del lavoro?).

Pare di capire che il modello al quale tendono i progetti di Statuto sia quello di una "normativa di principi", che esige o rinvia ad una successiva traduzione operativa. Il che potrebbe anche essere consigliabile, ed in qualche caso inevitabile, tenuto conto della distribuzione costituzionale dei poteri legislativi nelle materie relative al lavoro e alle professioni (pur se, a mio avviso, l'individuazione del nucleo di tutele comuni potrebbe interamente ricondursi all'articolo 117, comma 2, Cost.). Occorre essere consapevoli, tuttavia, delle implicazioni sul piano delle fonti e delle conseguenze in termini applicativi; occorre saper calcolare in anticipo le opportunità e i rischi (anche alla luce degli estenuanti dibattiti del recente passato in merito all'uso giurisprudenziale dei principi generali e di matrice costituzionale, ai rapporti tra l'autonomia collettiva e l'intervento giudiziario).

#### **2.2.6. Traccia proposta da Riccardo Del Punta**

- 1) Sul presupposto che non si possa, comunque, fare a meno delle fattispecie, identificazione delle fattispecie di riferimento per le varie "fasce" dei diritti imputabili alla condizione di "lavoratore".
- 2) Lavoro senza aggettivi (da considerare la collocazione del lavoro volontario): identificazione di un nucleo di diritti fondamentali applicabili a qualsiasi lavoro.
- 3) Lavoro autonomo (contratto d'opera): rivisitazione e eventuale attualizzazione della disciplina del codice civile?
- 4) Lavoro autonomo quasi-dipendente: mantenimento o no dell'attuale fattispecie (che a mio avviso è pur sempre quella della collaborazione coordinata e continuativa, sia pure nella forma di lavoro a progetto o programma; ove il requisito distintivo è il "coordinamento") e/o assegnazione di rilievo al concetto di "dipendenza economica", al momento irrilevante se non nel diverso quadro della disciplina della subfornitura (tenendo però presente che esso è proprio anche della subordinazione: pare difficile accorpare il lavoro subordinato economicamente dipendente e quello autonomo economicamente dipendente). Funzione qualificatoria dell'autonomia collettiva? Riordino della disciplina di tutela, in un quadro che cerca di sollecitare l'apporto della contrattazione collettiva.

- 5) Lavoro associato: riordino della disciplina del lavoro dedotto nel contratto di associazione in partecipazione (attuale ambiguità dell'articolo 8, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003) e del lavoro prestato nel quadro di un contratto di società (v. riforma del diritto societario).
- 6) Lavoro giuridicamente subordinato: problemi definatori della fattispecie (anche se probabilmente da tener ferma); possibile "manutenzione" di alcune tutele (ad esempio obsolescenza dell'articolo 13 Stat. lav. rispetto agli attuali modelli organizzativi basati sulla valorizzazione delle competenze professionali soggettive, obsolescenza evidente dell'articolo 4 e problema del coordinamento tra i "vecchi" diritti statutari e i nuovi diritti legati alla tutela della *privacy*, eventuali) ed individuazione di possibili margini di disponibilità (non di derogabilità) legati a meccanismi di volontà assistita sindacalmente controllati.
- 7) Chiarimenti sul decreto legislativo n. 276 del 2003: ad esempio Inps e Dpl possono "attivare" l'articolo 27, comma 1?
- 8) Lavori subordinati "speciali": correzione di alcune distonie del lavoro intermittente (in specie relativamente al lavoro prestato nei periodi feriali ecc.; assenza di indennità nel caso di malattia del lavoratore "in disponibilità"); riordino delle norme sul "riproporzionamento" (come si fa a riproporzionare il congedo di maternità?).
- 9) Tutele sul mercato del lavoro (per il lavoratore e per il non-lavoratore): formazione (importante: occorrerebbe dare finalmente dignità al "diritto alla formazione" e inventarsi norme di carattere promozionale rispetto ai comportamenti delle imprese), incentivi, ammortizzatori sociali, ecc. Per tacere (al di là dei probabili limiti di competenza della Commissione) dei riflessi pensionistici: i crediti contributivi come i crediti formativi, dunque "portabili" e sommabili a prescindere dalla forma giuridica di lavoro (ricongiunzione, totalizzazione).

### **2.2.7. Traccia proposta da Mariella Magnani**

Quanto ai temi, vale a dire agli oggetti:

- a) riordinare gli assetti normativi relativamente alla posizione del lavoratore (sia esso autonomo, subordinato, associato) sul piano del mercato del lavoro. Su questo piano il tema di maggiore maturazione è indubbiamente quello relativo agli ammortizzatori sociali a partire dai quali si può cercare di trattare in generale quello previdenziale. Altro profilo è quello della formazione professionale;
- b) mettere mano, sul piano del rapporto, alla disciplina del lavoro oltre la subordinazione, nel senso di definire meglio fattispecie e tutele. Il che potrebbe a sua volta implicare una rivisitazione del decreto legislativo n. 276 del 2003;
- c) sempre sul piano del rapporto di lavoro subordinato razionalizzare la disciplina vigente, nel senso di rimuovere l'obsoleto;

Quanto alle tecniche normative non si può abbandonare la tecnica della norma inderogabile, senza negare il diritto del lavoro. Si può però ipotizzare di facultizzare i contratti collettivi di rinviare alla disciplina collettiva il compito di individuare istituti e assetti di tutela (anche legislativi) disponibili in sede di certificazione.

Sullo sfondo occorre definire un progetto complessivo che ben potrebbe essere quello della «Carta Amato-Treu», semplicemente perché il progetto Biagi è più risalente. Ovviamente una cosa è il progetto e il suo impianto; altra cosa l'articolato normativo che deve rappresentare l'implementazione della linea di indirizzo.

## 2.2.8. Traccia proposta da Michele Tiraboschi

- 1) Ipotesi di lavoro: Testo Unico (no solo lavoro coordinato o dipendenza socio-economica). Ovviamente T.U. innovativo, e non meramente compilativo. Ipotesi coerente con il D.M. istitutivo della Commissione.
- 2) Campo di applicazione generale: tutte le tipologie contrattuali in cui sia dedotta una attività lavorativa in forma tipica o atipica e a prescindere dalla denominazione utilizzata (irrilevanza del profilo definitorio e qualificatorio). Da qui altri cerchi concentrici, e relativi campi di applicazione, che via via si restringono in funzione di parametri soggettivi e oggettivi (*infra*). Si tratta di pensare a qualcosa di vicino alla idea del contratto per conto altrui di Alleva (anche se poi c'è divergenza sulle conseguenze) che porta alla unificazione dei tipi contrattuali ovvero alla idea di Zoppoli di lavoro che viene reso in un contesto organizzativo a favore o nell'interesse di altri come elemento centrale per la graduazione delle tutele nella dipendenza economica.
- 3) No ipotesi del *tertium genus* alla Smuraglia o alla Persiani, De Luca Tamajo, Flammia. Scelta coerente con l'impianto del decreto legislativo n. 276 del 2003 (lavoro a progetto no come *tertium genus*) e soprattutto con la scelta del Patto per l'Italia del luglio 2002 che esclude nell'area dell'atipico la codificazione di una categoria intermedia tra autonomia e subordinazione Coerente anche con le nozioni comunitarie e costituzionale di lavoro come prestazione di indiscusso valore economico resa a favore di una altra persona in cambio di una controprestazione (non necessariamente economica ma per esempio formazione). Coerente infine con l'idea di «Statuto» come strumento normativo che si pone prima e va oltre il contratto, prescindendo dalla tipologia contrattuale (profilo socio-economico). Si può forse anche rivalutare il concetto di inserimento in contesto organizzativo/produttivo gestito da altri come parametro però non decisivo, ma semmai indicativo in presenza di altri elementi (*infra*).
- 4) Per esemplificare, e in estrema sintesi, una volta individuato un campo di applicazione molto ampio necessità di procedere a una modulazione delle tutele secondo l'ottica dei cerchi concentrici (ipotesi delle tutele a geometrie variabili delle Bozze Biagi 1997/1998 e anche della Carta Amato-Treu). Questo può avvenire mediante:
  - a. identificazione di un nucleo fondamentale di diritti applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma secondo, c.c. (Costituzione e relative pronunce della Corte Cost: esempio sull'articolo 18; fonti internazionali tra cui la Carta di Nizza e la Dichiarazione OIL del 1998, ecc.): garanzie di *status*, garanzie universali (qui mi sembra che tutti siamo d'accordo). Esempio libertà di opinione e tutela della dignità del lavoratore, libertà sindacali, divieti di discriminazioni, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, diritto alla formazione lungo tutto l'arco della vita, tutela della *privacy*, accesso ai servizi per l'impiego e alla borsa lavoro, ecc.;
  - b. modulazione delle restanti tutele (a partire dal compenso equo) secondo i seguenti criteri: 1) dipendenza economica (di cui un primo indice è la monocommittenza); 2) anzianità continuativa di servizio (esempio conferma del regime della stabilità reale del posto di lavoro di cui all'articolo 18 Stat. Lav. per tutti i prestatori di lavoro che abbiano maturato una anzianità continuativa di servizio

presso lo stesso datore di lavoro di almeno un anno ovvero due anni ecc.); 3) tipologia di datore di lavoro (pubblico/privato, terzo settore, organizzazioni di tendenza, dimensione dell'impresa da valutare tuttavia non attraverso mere soglie dimensionali ma anche in termini di fatturato ecc.); 4) condizioni soggettive od oggettive del lavoratore nella logica delle azioni positive e delle norme incentivanti alla assunzione (esempio disoccupato di lungo periodo, disabile, immigrato, inoccupato alla prima esperienza di lavoro, residente in aree geografiche con particolari tassi di disoccupazione ovvero con bassi tassi di occupazione ecc.); 5) modalità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto (esempio personalità della prestazione, sottoposizione a direzione e controllo, mero coordinamento, continuità nel tempo della prestazione) ovvero tipologia di attività (esempio lavoro alternato a formazione, alta professionalità o specializzazione della prestazione) ovvero finalità del contratto (inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, lavoro di pubblica utilità, ecc.); 6) altri parametri (o differenti) individuati dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali in sede di volontà assistita (infra). Possono dunque anche rimanere i concetti di autonomia o subordinazione tecnico-funzionale ovvero di coordinamento ma molto stemperati e non decisivi ai fini della imputazione del nucleo centrale delle tutele;

- c. identificazione delle tutele sul mercato utilizzando un concetto di lavoratore in senso lato (anche colui che cerca un lavoro). In particolare: servizi per l'impiego, enti bilaterali, previsione di un diritto alla formazione del prestatore di lavoro (anche mediante crediti formativi: v. Del Punta) in ragione della attività alla quale venga effettivamente adibito, sistema degli ammortizzatori, regime degli incentivi, lavoro fuori mercato, misure di reinserimento (esempio articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 276). Ricomposizione delle carriere e dei percorsi lavoratori, nella transizione da attivo, inattivo, dipendente, coordinato ecc. (ricongiunzione, totalizzazione v. Del Punta).
- 5) L'idea è quella di una modulazione misurabile tuttavia non solo in funzione di indicatori astratti e predeterminati ma anche in sede di certificazione dell'assetto di interessi realizzato dalle parti: autonomia individuale assistita OVVERO in sede di autonomia collettiva OVVERO su base territoriale in funzione di particolari deroghe temporanee per obiettivi ben definiti (esempio emersione). Conseguentemente identificazione del nucleo di diritti indisponibili (oltre la garanzie universali e di *status*) e delle tutele relativamente indisponibili, cioè gestibili dalle parti in sede di contrattazione collettiva e/ di volontà individuale assistita in sede di certificazione.
- 6) Necessità di azioni di sistema:
  - a. accompagnare in primo luogo il T.U. con un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali: si potrebbe ipotizzare, al riguardo, uno zoccolo previdenziale comune per i lavoratori autonomi, come gli artigiani e i commercianti, e per i lavoratori subordinati. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a evitare fenomeni di utilizzo distorto degli schemi contrattuali;
  - b. tutela della effettività: potenziamento degli ispettorati del lavoro e degli altri apparati di controllo a garanzia della effettività dei regimi di tutela delineati ai sensi dei punti precedenti;
  - c. razionalizzazione e semplificazione del quadro legale vigente, anche mediante abrogazione delle normative non compatibili, prevedendo altresì, dove opportuno, un nuovo regime di sanzioni civili e penali, valorizzando in particolare le sanzioni di tipo premiale e incentivante. Per esempio intervento



sulle norme obsolete dello «Statuto dei lavoratori» (articoli 4 e 13 come indicato da Del Punta).

- 7) Per completare il lavoro necessità di identificare altre aree di intervento (valorizzando in particolar modo gli istituti partecipativi, secondo le indicazioni provenienti dal livello comunitario, e anche le ipotesi arbitrato, ecc.).
- 8) Coinvolgimento delle parti sociali immaginando, per esempio, una delega che prevede la possibilità di un avviso comune nella definizione dell'impianto come sopra tratteggiato.

### **2.3 Ipotesi definitorie, ipotesi di articolato normativo e la questione del lavoro a progetto**

Infine, alcuni commissari hanno tracciato alcune prime ipotesi di articolato normativo, nella forma della legge delega ovvero del progetto di legge.

#### **2.3.1. Proposta di Antonio Vallebona**

##### Il problema:

Accanto al lavoro subordinato esistono, nell'ambito del lavoro parasubordinato, situazioni caratterizzate anch'esse da una notevole disparità contrattuale, con conseguente necessità di tutele legali e collettive inderogabili dall'autonomia individuale del contraente debole. Queste situazioni sono difficilmente distinguibili dal lavoro subordinato, tutto riducendosi alla differenza tra "subordinazione" e "coordinamento" variamente ed imprevedibilmente apprezzata dal giudice nel caso concreto, con forte incertezza dannosa per tutti.

Pertanto occorre ricercare una soluzione che da un lato definisca e garantisca adeguatamente questi contraenti deboli e dall'altro assicuri certezza *ex ante* sdrammatizzando il problema qualificatorio mediante una impostazione incentrata sulle tutele e sulla autonomia collettiva.

##### La soluzione del lavoro a progetto:

Questa soluzione non è condivisibile per la sua impostazione di fondo. Il legislatore, infatti, ha identificato il sottotipo di lavoro parasubordinato meno sospettabile di frode in quanto sicuramente autonomo. Ha identificato, cioè, la fattispecie di lavoro coordinato più lontana dal lavoro subordinato, corredandola di alcune tutele. Sicché, poi, è stato quasi costretto alla incostituzionale conclusione di ricondurre al lavoro subordinato tutte le situazioni intermedie (lavoro parasubordinato senza progetto), altrimenti assurdamente prive perfino della tutela del sottotipo più lontano, come avverrebbe secondo la impossibile interpretazione sostenuta nella circolare ministeriale n. 1 del 2004.

##### La soluzione preferibile:

La soluzione preferibile è invece quella opposta di identificare il sottotipo di lavoro coordinato più vicino al lavoro subordinato, in quanto caratterizzato da uno o più elementi di facile accertamento indicativi della debolezza contrattuale del lavoratore (c.d. dipendenza economica). Questa fattispecie va munita di un adeguato statuto protettivo. Ma contemporaneamente, per evitare la dannosa incertezza derivante dal controllo giudiziale successivo sulla labile differenza rispetto al lavoro subordinato, il cui statuto protettivo rimane comunque più forte e, quindi, più ambito, occorre rimettere ai sindacati

e/o agli enti bilaterali il potere di autorizzare, nell'area del lavoro almeno coordinato con dipendenza economica, l'applicazione del relativo statuto protettivo in base alla insindacabile valutazione della non necessità di ulteriori tutele in considerazione delle caratteristiche oggettive e soggettive del concreto rapporto ed a prescindere dalla sua qualificazione come autonomo o subordinato. Con la espressa previsione che, in mancanza di tale autorizzazione preventiva, a questi rapporti si applica automaticamente, a prescindere dalla loro qualificazione come subordinati, il regime del lavoro subordinato. Il che dovrebbe essere sufficiente a superare qualsiasi resistenza sindacale. Ovviamente al lavoro coordinato e continuativo senza dipendenza economica resta applicabile il regime tradizionale, salva la, qui sicuramente remota, possibilità per il giudice di qualificarlo come subordinato con le relative conseguente.

La norma base:

«Le disposizioni del presente titolo si applicano al lavoro prevalentemente personale, continuativo e almeno coordinato, anche con più società del medesimo gruppo, che comporti un impegno lavorativo complessivo mediamente non inferiore a venti ore settimanali e per il quale non siano necessarie altre tutele in base alle caratteristiche oggettive e soggettive del rapporto, a prescindere dalla qualificazione di questo come autonomo o subordinato, valutate dall'ente bilaterale (e/o dal sindacato...) anche in applicazione, ove esistano, delle indicazioni dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi nella categoria. In mancanza di tale valutazione si applica la disciplina del lavoro subordinato».

Le tutele da estendere:

1) durata massima dell'orario di lavoro; 2) riposo settimanale e ferie; 3) sicurezza del lavoro; 4) divieti di discriminazione; 5) retribuzione sufficiente e prescrizione; 6) sospensioni non retribuite del rapporto per malattia, infortunio, maternità; 6) preavviso di recesso salvo giusta causa; 7) assicurazione infortuni; 7) previdenza pensionistica come il lavoro subordinato; 8) processo, accessori del credito, rinunzie e transazioni.

Ipotesi alternativa

In alternativa il commissario Vallebona ha successivamente ipotizzato una norma che già ora potrebbe non incontrare insuperabili ostacoli, poiché tiene fermo il lavoro a progetto e risolve il problema della disciplina della zona grigia tra questo e il lavoro subordinato non sul piano della qualificazione (con tutte le inevitabili incertezze e polemiche su effetti legali, incostituzionalità, indisponibilità del tipo, presunzioni ecc.), ma sul piano preferibile e certo delle tutele proporzionate al caso specifico. Viene dunque superata la precedente proposta (disciplina del lavoro a progetto più le aggiunte imposte in sede di certificazione) rendendola più vicina all'attuale decreto (disciplina del lavoro subordinato meno le esclusioni eventualmente autorizzate dalla Commissione di certificazione). In questa prospettiva si potrebbe finalmente sperimentare la volontà assistita, in un ambito definito e per il quale è necessaria una soluzione.

La disposizione dell'articolo 69, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 è sostituita come segue:

«Ai rapporti di lavoro instaurati con contratto scritto di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, fatte salve le eccezioni di cui all'art. 61, si applica, a prescindere dalla qualificazione del rapporto come autonomo o subordinato, la disciplina,

anche previdenziale, del lavoro subordinato, con le eventuali esclusioni e modificazioni pattuite dalle parti e autorizzate dalla competente Commissione di certificazione con insindacabile valutazione del concreto interesse dei contraenti. Ai fini di tale valutazione di convenienza la Commissione tiene conto, ove esistano, delle indicazioni dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi nella categoria».

### **2.3.2. Proposta di Clara Enrico**

#### Contratti di lavoro autonomo con dipendenza economica prevalente

«Ai lavoratori autonomi con dipendenza economica prevalente da un solo (imprenditore) committente si applicano le tutele generali dell'art. 1 [salva l'incompatibilità con la natura del rapporto o con il modo di esecuzione della prestazione di lavoro] e quelle specifiche del contratto che li riguarda.

Sono richiesti in ogni caso la forma scritta del contratto [ad probationem tantum, visto il vasto impiego fattone nel d.lgs. 276/2003], la fissazione di durata [sia pure con termine incerto], il recesso motivato per iscritto e con preavviso [con indennizzo per mancata giustificazione simile alla disciplina dei dirigenti, da stabilirsi da parte della contrattazione collettiva], salva la giusta causa di recesso.

Di tali contratti può essere richiesta la certificazione, ai sensi degli artt. 75 ss. del d.lgs. 276/2003.

Fermi restando i diritti di cui sopra, alla contrattazione collettiva [di quale livello?] ed agli Enti bilaterali in sede di certificazione è demandata la possibilità di individuare altri parametri di tutela».

### **2.3.3. Proposta di Lorenzo Zoppoli, Rosario Santucci e Antonio Viscomi: Schema di « Statuto dei lavori»**

#### Titolo I

#### Ambito di applicazione e finalità

#### Articolo 1

*E' diretto a fornire ai lavoratori le garanzie universali necessarie a realizzare una piena capacità negoziale individuale e collettiva.*

*Salvo disposizioni diverse, lo «Statuto dei lavori» si applica a tutti i rapporti di lavoro eseguiti in connessione con organizzazioni pubbliche o private, grazie alla sottoposizione a poteri di direzione o coordinamento del creditore, in vista di un risultato di cui il titolare dell'organizzazione è immediatamente legittimato ad appropriarsi in cambio di un congruo compenso corrisposto periodicamente al lavoratore.*

*Ulteriori indicatori per la individuazione dei rapporti di lavoro a cui si applica il presente Statuto possono essere elaborati da un Osservatorio costituito ad hoc composto da esperti e rappresentanti delle parti sociali.*

## Articolo 2

*Ai lavoratori di cui all'art. 1 sono riconosciuti tutti i diritti previsti dalla Carta di Nizza e dalla Costituzione italiana.*

## Articolo 3

*Salvo diversa disposizione contenuta nella presente legge, ai rapporti di lavoro di cui all'art. 1 si applicano le norme del codice civile Libro V titolo I Capo II, della l. 20 maggio 1970 n. 300 e delle altre leggi speciali sui rapporti di lavoro nelle imprese. Per le piccole e medie imprese (da definirsi) possono prevedersi esplicite deroghe alla disciplina generale, anche con rinvii alla contrattazione collettiva di cui ai titoli successivi.*

## Titolo I

### Contratto individuale di lavoro

## Articolo 4

*Il contratto di lavoro è normalmente stipulato e, comunque, si presume a tempo indeterminato, salvo i casi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.*

## Articolo 5

*Quando la legge o la contrattazione collettiva richiedono la forma scritta, anche per eventuali elementi accidentali del contratto, essa si presume a pena di nullità del contratto o della specifica clausola contrattuale.*

## Articolo 6

*Il recesso dal contratto di lavoro richiede normalmente una specifica motivazione. In assenza di motivazione, al lavoratore è dovuto un congruo risarcimento del danno, ferma restando l'applicazione dell'art. 18 della l. 300/1970 ai rapporti di lavoro subordinato. La contrattazione collettiva nazionale può prevedere tassativamente le motivazioni che consentono il recesso. La contrattazione collettiva nazionale può altresì escludere determinate categorie di lavoratori "forti" dall'applicazione dell'art. 18 o consentire che le parti del contratto individuale escludano, dietro congruo corrispettivo, l'applicazione della reintegrazione.*

## Titolo III

### Contratti di lavoro con discipline speciali

## Articolo 7

*Discipline speciali sono applicabili ai seguenti contratti: a) formativi; b) a termine; b) part-time; d) a progetto; e) per altre professionalità. Le discipline speciali sono previste dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, in base alle regole di cui sotto.*

Articolo 8

*Definizione di contratti formativi.*

Articolo 9

*Definizione di contratti a termine.*

Articolo 10

*Definizione di contratti part-time.*

Articolo 11

*Definizione di contratti a progetto.*

Articolo 12

*Definizione di contratti con alte professionalità e dei contratti dirigenziali.*

Titolo IV

Rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva territoriale e decentrata

Articolo 13

*I contratti collettivi nazionali individuano le materie sulle quali può svolgersi la contrattazione decentrata e territoriale e la contrattazione individuale. In caso di contrasto, i relativi contratti decentrati, territoriali e individuali sono nulli.*

Articolo 14

*Tempi e procedure per la contrattazione collettiva.*

Articolo 15

*Rapporti tra i livelli della contrattazione collettiva. Prevedere la possibilità di deroga in caso di tassi abnormi di disoccupazione o di lavoro nero.*

Articolo 16

*Rappresentanza sindacale territoriale. Nell'ambito dei sindacati firmatari di contratti nazionali possono costituirsi rappresentanze sindacali territoriali. Hanno capacità negoziale territoriale, laddove tale livello è attivato dai contratti nazionali. Nelle RST va garantita la rappresentanza dei lavoratori con contratti a disciplina speciale.*

## Articolo 17

*Diritti sindacali per i lavoratori con contratti a disciplina speciale.*

## Articolo 18

*Condotta antisindacale e azione sindacale su base territoriale.*

### Titolo V

Norme di sostegno all'autonomia individuale

## Articolo 19

*Certificazione e volontà negoziale assistita.*

### Titolo VI

Norme su previdenza e sicurezza sociale per i contratti a disciplina speciale

### Titolo VII

Conciliazione e arbitrato

## **2.3.4. Proposta di Michele Tiraboschi: Schema di delega al Governo per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»**

### Articolo 1

Delega al Governo per la definizione di uno «Statuto dei lavori»

1. *Al fine di rendere effettivo il diritto costituzionale al lavoro e garantire piena e adeguata tutela al lavoro, in tutte le sue forme ed applicazioni, il Governo è delegato a emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti il Ministro per le pari opportunità e il Ministro della funzione pubblica, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni, anche modificative della disciplina vigente, volte alla definizione di uno «Statuto dei lavori».*
2. *La delega di cui al comma 1 dovrà essere esercitata in conformità alla Carta costituzionale e alla Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e ora recepita nella Parte II del Trattato che adotta una costituzione europea firmato a Roma il 29 ottobre 2004, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*
  - a) *a garanzia della libertà e dignità del lavoratore e a sostegno della sua piena capacità negoziale, tanto a livello individuale che collettivo, identificazione di un nucleo di diritti fondamentali e garanzie universali in quanto applicabili a tutti i rapporti di lavoro che diano luogo a una prestazione di apprezzabile valore economico, resa a favore di altro soggetto, dietro corrispettivo, e a*

- prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma secondo, cod. civ.;*
- b) garanzia di un compenso equo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro, e di strumenti volti ad assicurare la continuità del reddito del prestatore di lavoro;*
  - c) modulazione delle restanti tutele, anche mediante rinvio alla contrattazione collettiva, secondo parametri di proporzionalità e adeguatezza e, ad interazione delle nozioni codicistiche di autonomia e subordinazione, in funzione dei seguenti indici: grado di dipendenza socio-economica del prestatore di lavoro anche in ragione dell'elemento della mono-committenza; continuità e coordinamento della prestazione; anzianità continuativa di servizio del prestatore di lavoro; caratteristiche soggettive od oggettive del datore di lavoro, anche con riferimento a parametri dimensionali non legati al solo numero dei dipendenti; condizioni soggettive od oggettive del prestatore di lavoro con riferimento alla professionalità e alla forza contrattuale; modalità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto con particolare riferimento all'impegno temporale del prestatore di lavoro; finalità del contratto con riferimento alla valenza formativa, di inserimento o reinserimento al lavoro, di pubblica utilità; importo del compenso nel corso dell'anno solare e in funzione del tipo di attività;*
  - d) identificazione di un nucleo di regole generali, a presidio della stipulazione dei contratti di lavoro, attinenti alla durata, alla forma e al recesso;*
  - e) rinvio alla contrattazione collettiva, anche territoriale, e agli enti bilaterali per la individuazione di istituti e assetti di tutele gestibili o disponibili dalle parti in sede di volontà assistita attraverso la certificazione dei contratti di lavoro;*
  - f) rinvio alla contrattazione collettiva, anche territoriale, per la determinazione di assetti di tutele variabili in funzione degli obiettivi di sviluppo e contrasto alla economia sommersa ovvero in ragione delle condizioni territoriali in cui viene resa la prestazione di lavoro con particolare riferimento ad aree che presentano tassi di disoccupazione di almeno 10 punti percentuali superiori alla media nazionale ovvero tassi di occupazione di almeno 20 punti percentuali inferiori alla media nazionale;*
  - g) previsione di un diritto alla formazione continua durante tutto l'arco della vita, anche mediante il riconoscimento di crediti formativi e in ragione della attività alla quale venga effettivamente adibito il prestatore di lavoro, certificata da enti bilaterali ovvero, in loro assenza, secondo modalità previste da contratti collettivi, nazionali, territoriali o aziendali, stipulati da associazioni più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro;*
  - h) revisione e riordino delle tutele sul mercato del lavoro, con particolare riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali e alla disciplina degli incentivi alla occupazione, a garanzia della stabilità della occupazione e in funzione di misure attive di sostegno al reinserimento al lavoro;*
  - i) ricomposizione delle carriere e dei percorsi lavorativi, anche sotto il profilo previdenziale, nella transizione dalle condizioni di attivo, inattivo, dipendente, autonomo, coordinato;*
  - j) razionalizzazione e semplificazione del quadro legale vigente, con particolare riferimento alla legge n. 300 del 1970 e al decreto legislativo n. 276 del 2003, anche mediante abrogazione delle normative non compatibili, prevedendo altresì, dove opportuno, adeguati meccanismi antielusivi e un nuovo regime di*

- sanzioni civili e penali, valorizzando in particolare le sanzioni di tipo premiale e incentivante;*
- k) conferma dell'attuale regime della stabilità reale del posto di lavoro di cui all'articolo 18 dello «Statuto dei lavoratori»;*
  - l) valorizzazione degli strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie di lavoro e istituzione di un procedimento speciale di urgenza per garantire celerità e certezza nella soluzione delle controversie in materia di licenziamenti e trasferimenti;*
  - m) riassetto normativo delle prestazioni previdenziali, anche mediante la definizione di un nucleo previdenziale comune per i lavoratori autonomi, gli artigiani, i commercianti e i lavoratori subordinati, al fine di evitare fenomeni di utilizzo distorto delle tipologie contrattuali;*
  - n) sostegno alla autonomia collettiva, mediante norme promozionali e incentivanti, e previsione di istituti partecipativi, in coerenza con le direttive comunitarie, anche ai fini del controllo e governo delle tipologie di lavoro flessibile;*
  - o) riordino della disciplina del lavoro dedotto nel contratto di associazione in partecipazione e del lavoro prestato nel quadro di un contratto di società;*
  - p) abrogazione espressa ed esplicita di tutte le normative, anche se non espressamente indicate nelle lettere da a) a n), che siano direttamente o indirettamente incompatibili con i decreti legislativi emanati ai sensi del presente articolo.*
- 3. I principi e criteri direttivi di cui al comma 2 potranno essere integrati da un avviso comune reso al Governo dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.*

## Articolo 2

### Disposizioni concernenti l'esercizio della delega di cui all'articolo 1

- 1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, deliberati dal Consiglio dei ministri e corredati da una apposita relazione sono trasmessi alle Camere, una volta sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della relativa delega.*
- 2. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.*
- 3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi.*



### **3. Il materiale fornito dalle parti sociali**

Come già accennato, le parti sociali sono state sollecitate a elaborare uno o più testi scritti da utilizzare ai fini della definizione di una o più proposte di articolato normativo per la realizzazione di uno «Statuto dei lavori». Su espressa richiesta delle stesse parti sociali, presenti alla audizione del 25 settembre 2005, sono stati indicati i seguenti ambiti di riflessione:

- I. ambito di applicazione dello «Statuto dei lavori» (a titolo meramente esemplificativo: tipologie contrattuali da disciplinare, rapporti tra «Statuto dei lavori» e «Statuto dei lavoratori», zona grigia tra autonomia e subordinazione e disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, possibile superamento della dicotomia lavoro autonomo-lavoro subordinato);*
- II. tutele nel rapporto di lavoro (tutele da estendere, tutele da mantenere, tutele da aggiornare/modificare, tutele rese obsolete dalla evoluzione della realtà socio economica, tutele per i nuovi lavori);*
- III. tutele nel mercato di lavoro (a titolo meramente esemplificativo: tutele della persona in cerca di occupazione, diritto alla formazione continua, rete di protezione sul mercato, sistema degli ammortizzatori sociali e nuovo sistema di welfare, incentivi alla occupazione);*
- IV. rapporti tra legge e contrattazione collettiva e rapporti tra contratto collettivo e contratto individuale anche con riferimento al tema della volontà assistita;*
- V. competitività di sistema (rapporti tra tutele del lavoro e politiche per l'innovazione e la competitività, disciplina delle esternalizzazioni e modelli di organizzazione del lavoro anche con riferimento agli orari e all'impiego di tipologie flessibili di lavoro);*
- VI. «Statuto dei lavori» e azioni di contrasto al lavoro nero (deregolazione? reregolazione? affinamento delle norme anti-elusive? inasprimento delle sanzioni?).*

Alle parti sociali è stato altresì indicato che una base di ragionamento potrebbe essere rappresentata dalle prime bozze di «Statuto dei lavori» predisposte dal prof. Marco Biagi e dalla Carta dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici Amato-Treu (*Allegati 4-8*)

Sulla base di queste sollecitazioni le parti sociali hanno fatto pervenire numerosi documenti (*Allegati 17 – 35*), che forniscono preziose indicazioni su come procedere nella redazione di uno «Statuto dei lavori».

#### **3.1. Associazioni datoriali**

Le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro si sono mostrate complessivamente compatte nel sostenere la validità della riforma Biagi del mercato del lavoro e chiedono di

procedere alla edificazione di uno «Statuto dei lavori» secondo una linea di continuità con quanto sin qui fatto:

- CONFINDUSTRIA (*Allegato 17*). Secondo CONFINDUSTRIA è a partire dal *Libro Bianco* che si rinvergono le tracce per una definizione dello strumento legislativo richiesto per l'adozione di uno «Statuto dei lavori», opera complementare alla Riforma del mercato del lavoro. In esso è delineato un «progetto riformatore di ampio respiro» che prende lo spunto da alcune “linee progettuali” già circolate nel corso della precedente legislatura (il riferimento è agli articolati elaborati dal Prof. Marco Biagi per il Ministro del lavoro dell'epoca, Prof. Tiziano Treu). Finalità condivisa del progetto è la ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele del lavoro che vada oltre la semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro per indicare, invece, di volta in volta il campo di applicazione di ogni intervento normativo, che coinvolgerà, attraverso l'adozione del principio di proporzionalità delle protezioni, anche le tutele fondamentali. Da questo punto di vista, CONFINDUSTRIA è contraria a rimettere in discussione l'assetto definitivo esistente e, pertanto, è contraria all'introduzione di nuove definizioni come quella, ad esempio, di «lavoratore economicamente dipendente», di cui alla proposta Amato-Treu. Una soluzione in questa prospettiva – segnala il *Libro Bianco* – potrebbe essere quella della creazione di Testi Unici che, oltre a ridefinire il campo di applicazione (soggettivo e oggettivo) di ogni tutela (equo compenso, licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritti collettivi, ecc.), potrebbero anche concorrere alla semplificazione e razionalizzazione della normativa esistente, delineando un sistema di tutele a c.d. geometria variabile. Ma oltre alla ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele, andrebbe avviata una seria riflessione sulla creazione di uno quadro coerente ed unitario che attenga anche alla disciplina fiscale e previdenziale (compresa quella degli ammortizzatori sociali) applicabile a tutti coloro che lavorano a favore di terzi. In particolare, con riferimento proprio allo «Statuto dei lavoratori» CONFINDUSTRIA è dell'avviso che tale disciplina – ma la riflessione può essere estesa anche ad altre tipologie di tutela dei lavoratori – vada ripensata alla luce anche delle diverse modalità di organizzazione della produzione, della prestazione lavorativa nonché della mutata funzionalità interna del rapporto di lavoro tipico. L'approccio seguito dal provvedimento, che estende le tutele senza alcuna forma di modulazione, è lontano dagli indirizzi definiti, a livello europeo, dalle parti sociali nelle diverse iniziative che le hanno viste coinvolte nell'opera di costruzione di un moderno ordinamento del lavoro, in grado di valorizzare tutti quegli strumenti (quali, ad esempio, il contratto a termine ed il part-time), idonei a soddisfare tanto le esigenze delle imprese, quanto le esigenze dei lavoratori. Sul piano della ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele si potrebbe, dunque – convenendo con il progetto proposto a suo tempo dal Prof. Marco Biagi – andare ben al di là della semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro indicando, di volta in volta, il campo di applicazione di ogni intervento normativo (licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritti collettivi, ecc.). In buona sostanza, istituto per istituto si deciderà a chi applicare la disciplina.
- CONFAPI (*Allegato 18*). Secondo CONFAPI le Raccomandazioni rivolte annualmente all'Italia nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, che

rappresentano i punti di riferimento per la definizione dei Piani annuali per l'occupazione, evidenziano ancora la difficile situazione del mercato del lavoro e la necessità di rafforzare ed innovare le politiche per l'occupazione. Una risposta importante agli indirizzi comunitari si configura nelle politiche e nelle misure intraprese dall'Italia attraverso il percorso di riforma del mercato del lavoro avviato negli ultimi anni e proseguito nel 2004 con l'implementazione dei suoi diversi raccordi. In particolare, l'emanazione della legge 30 del 2003 (Legge Biagi), la successiva approvazione dei decreti legislativi di attuazione (decreto legislativo n. 276 del 2003 e decreto legislativo n. 151 del 2004) unitamente alla diffusione delle relative istruzioni applicative, hanno originato una radicale riforma dell'ordinamento e del mercato del lavoro che pone il sistema italiano nella direzione delle strategie tracciate a livello europeo. Per CONFAPI la vastità del disegno riformatore richiede peraltro una attuazione progressiva del nuovo impianto normativo, che, sebbene già operativo per gran parte degli istituti, necessita di ulteriore implementazione in diversi settori. La contrattazione collettiva è chiamata a svolgere un ruolo decisivo nel completamento del quadro normativo, mediante gli oltre quaranta rinvii previsti dal decreto 276 del 2003 come modificato dal decreto 151 del 2004. In particolare, anche in vista delle prospettive dello «Statuto dei lavori», è al momento impossibile tentare di fornire una valutazione compiuta sulle nuove collaborazioni coordinate e continuative dopo la riforma; è possibile tuttavia rilevare l'opportunità che riforme di simile portata siano progettate, implementate e portate avanti con il coinvolgimento attivo e il consenso di tutti gli attori interessati, in particolare delle parti sociali.

- CONFCOMMERCIO (*Allegato 19*). CONFCOMMERCIO sottolinea la opportunità che venga superata la tradizionale contrapposizione tra lavoro dipendente ed autonomo, tra quello “tipico” e quello “atipico”, quello tutelato e non tutelato. Positivo è il giudizio sulla riforma Biagi che ha saputo cogliere nel segno la complessa realtà del mercato del lavoro ed ha restituito ossigeno ad un sistema sull'orlo del collasso attraverso un'iniezione di flessibilità che solo da osservatori poco attenti è stata, talvolta, tacciata per un incremento della precarietà dei rapporti. La bontà della strategia del professore modenese è dimostrata dal fatto che il suo *Libro Bianco* non è stato ancora completamente attuato ma attende ancora la realizzazione della riforma degli ammortizzatori sociali e la realizzazione, appunto, di uno «Statuto dei lavori». Uno «Statuto dei lavori» va, comunque, inteso come una cornice di diritti che non abbiano l'effetto di bloccare il sistema con un ulteriore tasso di normazione parcellizzata. La normazione potrà riguardare i diritti di libertà politiche, civili e sindacali, il principio di uguaglianza e non discriminazione, di pari opportunità, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il diritto alla formazione professionale realizzato con il supporto delle strutture paritetiche della parti sociali. Denominatore comune del percorso riformatore deve essere il riconoscimento del ruolo delle parti sociali anche a livello di comparto, al fine di garantire il rispetto delle specificità dei settori e porre le basi potenziali per un nuovo rapporto fra contratti collettivi nazionali e territoriali. Un aspetto determinante dovrebbe essere quello di recuperare, attraverso tale normativa, una nozione di lavoro parasubordinato non riconducibile, a differenza dal lavoro a progetto, né allo schema del subordinato né in quello dell'autonomo. Esistono infatti numerose realtà, specie nel mondo dei servizi, che non sembrano riconducibili nell'ambito del lavoro a progetto anche se non configurano rapporto di lavoro subordinato.

- CONFESERCENTI (*Allegato 20*). Per CONFESERCENTI occorre mantenere, per un verso, nell'ordinamento le disposizioni dello «Statuto dei lavoratori», quale nucleo normativo di riferimento per la disciplina dei rapporti di subordinazione e prevedere, per altro verso, una più ampia cornice legislativa di riferimento («Statuto dei lavori») per la disciplina applicabile, in via generale, a tutte le forme di prestazione lavorativa, con un espresso rinvio allo «Statuto dei lavoratori» per la disciplina della subordinazione. In questa chiave, lo «Statuto dei lavori» dovrebbe contenere – sia in forma diretta, sia attraverso un sistema di rinvii normativi espliciti – tutta la normativa (di rango primario) applicabile in via ordinaria ai rapporti di lavoro, comunque qualificati, ammessi nel nostro ordinamento. Nel merito, lo «Statuto dei lavori» dovrebbe riservare una parte alla disciplina generale dei cosiddetti “diritti minimi di cittadinanza” comuni a tutte le forme di prestazione, a prescindere dalla qualificazione del rapporto. La seconda parte dovrebbe invece riguardare la disciplina peculiare delle singole configurazioni contrattuali. Per ciascuna di esse, dovrebbero essere contestualmente indicati, per un verso, il sistema peculiare di tutele riconosciute ai lavoratori (nel rapporto e nel mercato), con i relativi “costi” per le imprese (livello di contribuzione previdenziale, eventuali ammortizzatori sociali, ecc.); per altro verso, il sistema di incentivi eventualmente applicabile alle imprese in corrispondenza di quella configurazione contrattuale o tipologia di prestazione. Quanto alla dicotomia tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, non sembra praticabile né auspicabile, alcuna forma di superamento o “convergenza” tra le due forme di attività. Il contratto a progetto, lungi dall'aver raggiunto gli obiettivi auspicati, ha semmai reso più incerto e indeterminato il quadro di riferimento per le imprese, senza peraltro incrementare le tutele dei lavoratori, con il risultato di accrescere il potenziale contenzioso o di alimentare il lavoro sommerso.
  
- CONFARTIGIANATO (*Allegato 21*). La realizzazione di uno «Statuto dei lavori» appare per CONFARTIGIANATO conseguente al progetto di riforma del mercato del lavoro disegnato nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 e successivamente attuato con la legge n. 30 del 2003 e con il decreto legislativo n. 276 del 2003. La strategia dell'occupabilità portata avanti dalla riforma Biagi, presuppone infatti che il lavoratore transiti liberamente e senza traumi dal lavoro subordinato a quello parasubordinato o al lavoro autonomo, fino a forme di attività di impresa. Si tratta di un ciclo in cui possono tranquillamente alternarsi fasi di lavoro dipendente ed autonomo, magari intervallate da periodi di formazione e riqualificazione professionale. In quest'ottica, considerati poi tutti i cambiamenti in atto nelle imprese e nell'organizzazione del mercato del lavoro, effettivamente si avverte la necessità di una rimodulazione del sistema delle tutele e dei diritti. Occorre però che questo disegno di riforma venga attuato fino in fondo, perseguendo obiettivi ambiziosi di modernizzazione del diritto del lavoro italiano, di semplificazione della normativa, di certezza per le imprese, di argine alla vertenzialità. L'opportunità o meno di predisporre uno «Statuto dei lavori» è, quindi, ad avviso di CONFARTIGIANATO, strettamente connessa ad interventi di riforma più complessivi, che dovranno riguardare la disciplina della subordinazione di cui all'articolo 2094 c.c., affrontando, ad esempio, le rigidità sul mutamento di mansioni dei lavoratori, sul periodo di prova, sulla mobilità, sulle stesse nozioni di giusta causa e giustificato motivo. Ma dovrà riguardare anche lo «Statuto dei lavoratori», affrontando, ad esempio, la questione della

reintegrazione nel rapporto di lavoro e quella relativa alle bizantine procedure per l'adozione di sanzioni disciplinari. Con particolare riferimento all'area del lavoro autonomo coordinato, per CONFARTIGIANATO il legislatore ha già effettuato, attraverso l'introduzione della modalità del lavoro a progetto, dettata dal condiviso obiettivo di evitare gli abusi, una precisa scelta che lascia poco spazio ad ulteriori interventi regolatori, se non riconsiderando la stessa scelta della riconducibilità al progetto delle collaborazioni coordinate e continuative. Aggiungere ulteriori regole alla già completa regolamentazione del lavoro a progetto, rischierebbe infatti di avere come effetto la sostanziale espulsione dall'ordinamento della forma del lavoro autonomo coordinato, che ha rappresentato un importante elemento di flessibilità per le imprese.

- CNA (*Allegato 22*). Per CNA i cambiamenti intercorsi nel mercato del lavoro sottolineano l'affievolirsi della distanza tra la dicotomia lavoro-dipendente lavoro-autonomo. In una situazione come quella italiana è indispensabile rimodulare tutto il sistema in chiave di diritti estensibili *erga omnes*. Non vive più con lo stesso *status* “from the cradle to the grave”. La stessa persona per un periodo di tempo sarà lavoratore dipendente, poi lavoratore a progetto, aprirà una partita iva, registrerà la sua impresa in camera di commercio ed assumerà dei lavoratori. Il suo operare fluttua ed è mobile tra le situazioni più varie e disparate. Non vi è, dunque, la sola necessità di agire sulle tipologie contrattuali, si avverte l'esigenza di agire in maniera più complessa ed articolata con l'obiettivo di poter garantire alle persone una serie di diritti che potremmo chiamare “di cittadinanza”. L'obiettivo della definizione e dell'implementazione di uno «Statuto dei lavori» dovrebbe essere quello di creare condizione di base uguali per tutti i lavoratori. La proposta di CNA è quella di definire degli standard minimi da assicurare ad ogni cittadino, tenendo in debita considerazione che non esistono solo differenziazioni derivanti da istituti contrattuali e che quelle esistenti vanno necessariamente intrecciate con la tipologia d'impresa nella quale si opera e con le tematiche comunitarie che ci impongono di coinvolgere più persone possibile nel mercato del lavoro.
- CASARTIGIANI (*Allegato 23*), Per CASARTIGIANI i limiti principali che la legge n. 300 del 20 maggio 1970 presenta sono dovuti al fatto che fu pensata per tutelare una categoria, quella dei lavoratori dipendenti, che non combacia più con la ben più variegata platea dei prestatori di lavoro. Proprio per questo motivo lo «Statuto dei lavoratori» non è più uno strumento adeguato alle mutazioni intercorse nel mercato del lavoro negli ultimi trent'anni, che corrispondono ai profondi mutamenti che il contesto economico e sociale del Paese ha subito ancor prima. Tra i fattori socio-economici vi è, ad esempio, il sempre più frequente ricorso alle pratiche di *outsourcing* o *contracting out*, attraverso le quali molte attività, un tempo svolte all'interno dell'impresa da lavoratori subordinati, sono oggi affidate a lavoratori autonomi con modalità tali da far emergere quello stato di dipendenza economica che non si traduce in un rapporto di lavoro dipendente. Per questi motivi il nuovo strumento di supporto in favore dei lavoratori, che già nella nuova definizione, «Statuto dei lavori», richiama i mutamenti a cui si è fatto riferimento, dovrebbe porsi come obiettivo quello di creare delle condizioni di base uguali per tutti i lavoratori. Nello «Statuto dei lavori» dovrebbe quindi trovare posto un sistema di diritti che attengono la persona, qualsiasi lavoro essa svolga, e dunque diritti che accompagnino ciascuno dei lavori svolti, come il

diritto a maturare una pensione sufficiente, ad avere una tutela del reddito quando si passa da un lavoro all'altro, il diritto alla salute.

- ABI (*Allegato 24*). Ai fini della definizione dell'ambito di applicazione dello «Statuto dei lavori», per ABI sembra utile e appropriato procedere percorrendo il cammino appositamente prefigurato, al riguardo, prima nell'ambito del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro e dell'occupazione di Marco Biagi e, poi, nello stesso decreto legislativo n. 276 del 2003 (come noto, entrambi tali atti hanno, a loro volta, recepito riflessioni e spunti, in materia, elaborati già sul finire degli anni Novanta). Si condivide, pertanto, l'idea di varare una «Carta dei Diritti dei lavoratori» rivolta, comprensivamente, alle varie tipologie di lavoro nell'impresa, nelle varie forme e articolazioni, in modo che risulti anche confermata – anzi ulteriormente messa a punto – la scelta effettuata dal legislatore del menzionato decreto, di stabilire, per ciascuna tipologia lavorativa, criteri e modalità regolamentari chiaramente identificabili, eliminando zone grigie e situazioni di incerta valutazione. In tale contesto, per ABI si dovrà tener conto, per un verso, delle molteplici articolazioni della subordinazione oggi prospettabili (visto l'ampio ingresso oramai ricevuto dalle formule contrattuali diverse dal rapporto a tempo pieno e indeterminato), e per altro verso, dei peculiari contenuti che il lavoro autonomo può assumere, in particolare nella forma della collaborazione coordinata e continuativa (a progetto o meno). La diversità delle situazioni contrattuali riconducibili nella sfera di applicazione dello «Statuto dei lavori» può rendere opportuna l'adozione della ormai nota impostazione “modulare dei cerchi concentrici”: potrebbero cioè prevedersi differenti livelli di protezione delle varie tipologie lavorative, istituendo, a tali effetti, un nesso di proporzionalità diretta fra perimetro delle tutele applicate e “grado di pervasività” del vincolo – funzionale e temporale – esistente fra datore e prestatore di lavoro. Da un punto di vista contenutistico, lo «Statuto dei lavori», per soddisfare efficacemente l'esigenza di rappresentare la Carta fondamentale dei Diritti dei lavoratori, dovrà – tendenzialmente – considerare ciascuna delle aree regolamentari tipiche del rapporto di lavoro, ricomprendendo, quindi, oltre i classici profili giuslavoristici, soluzioni coerenti nelle materie dei diritti sindacali e nella sfera del trattamento previdenziale. Nell'ambito di tale quadro di riferimento, il tema centrale attiene, ovviamente, ad un accorto bilanciamento degli interessi e delle tutele da riconoscere alle varie forme di lavoro dipendente e autonomo, considerando che la struttura del mercato del lavoro sempre più complessa impone di tener conto di compatibilità economiche generali.
- CONFOCOOPERATIVE (*Allegato 25*). Per CONFOCOOPERATIVE la realizzazione di uno «Statuto dei lavori» appare conseguente al progetto di riforma del mercato del lavoro disegnato nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 e successivamente attuato con la legge n. 30 del 2003 e con il decreto legislativo n. 276 del 2003. La strategia dell'occupabilità portata avanti dalla riforma Biagi, presuppone infatti che il lavoratore transiti liberamente, e senza traumi, dal lavoro subordinato al lavoro autonomo, fino a forme di attività di impresa. Si tratta di un ciclo in cui possono alternarsi fasi di lavoro dipendente ed autonomo, supportate da periodi di formazione e riqualificazione professionale. In quest'ottica generale, occorre tuttavia distinguere il lavoro in cooperativa indicato nel *Libro Bianco* quale forma da cui trarre spunto per individuare strade nuove che riescano a coniugare flessibilità del lavoro con partecipazione nell'impresa. Se questa

tipologia cooperativa può servire per un'evoluzione della cultura del lavoro, non bisogna dimenticare però che essa è principalmente un modo di “fare impresa” caratterizzato da peculiarità etiche ed organizzative, in relazione alle opportunità che distinguono questo modello associato, sia dal punto di vista economico sia relazionale. Vale la pena di ricordare che la cooperativa di lavoro si basa sulla capacità di singoli individui che, attraverso la forma associativa, costruiscono occasioni di lavoro migliori rispetto all'offerta del mercato. Su questo semplice concetto si basa tutta la struttura normativa dedicata al lavoro cooperativo. Normativa speciale che ha dato in questi ultimi anni una cornice di riferimento basata su delicati equilibri tra diritti e doveri, la cui sperimentazione è ancora in corso. Pertanto, si ritiene che uno «Statuto dei lavori» debba tener conto di tutte le forme di lavoro, distinguendole però dal fare impresa. Con particolare riferimento all'area del lavoro autonomo coordinato, va poi osservato che il legislatore ha già effettuato, attraverso l'introduzione della modalità del lavoro a progetto, dettata dal condiviso obiettivo di evitare gli abusi, una precisa scelta che lascia poco spazio ad ulteriori interventi regolatori, se non riconsiderando la stessa scelta della riconducibilità al progetto delle collaborazioni coordinate e continuative. Per CONFARTIGIANATO, aggiungere ulteriori regole alla già completa regolamentazione del lavoro a progetto, rischierebbe infatti di avere come effetto la sostanziale espulsione dall'ordinamento della forma del lavoro autonomo coordinato, che ha rappresentato un importante elemento di flessibilità per le imprese.

- LEGA DELLE COOPERATIVE (*Allegato 26*). Pur tenendo nel debito conto le effettive peculiarità delle varie tipologie di lavoro, i sistemi delle tutele oggi vigenti per ciascuna tipologia appaiono eccessivamente, e per molti versi ingiustificatamente, differenziati. Per la LEGA DELLE COOPERATIVE l'eccessiva disparità dei trattamenti si presta ad irregolarità diffuse, che aprono la strada non solo ad inaccettabili abusi dei diritti dei lavoratori, ma anche a pesanti distorsioni della concorrenza a danno delle imprese che rispettano il complesso delle norme dettate in materia di lavoro, e che invece sarebbero i soggetti da tutelare con assoluto rigore. In astratto dunque una revisione generale di tutte le forme di regolamentazioni, di tutti i sistemi di tutele, e in generale di tutte le norme che incidono sulle varie tipologie di lavoro, costituisce un obiettivo condivisibile. Perché sia effettivamente perseguibile, occorre però aver chiaro che un disegno siffatto – incidendo su una materia delicatissima quale è quella dei diritti dei lavoratori – può aver successo solo se viene perseguito ricercando e stimolando il coinvolgimento e l'accordo delle parti sociali, e costruendo una cornice di fiducia tra tutti i soggetti a vario titolo interessati nel processo riformatore: le Istituzioni, i lavoratori, i datori di lavoro, le organizzazioni di rappresentanza degli uni e degli altri. Il clima delle relazioni tra le parti sociali e tra queste e le Istituzioni non è, infatti, elemento secondario o trascurabile ai fini delle concrete possibilità di addivenire ad una revisione generale delle tutele e delle normative del lavoro. Questa peraltro è la lezione che viene dalle vicende degli ultimi anni. Impostata così la questione, la prima tappa non può che essere la revisione della disciplina dei rapporti che oggi risultano meno tutelati e, nel contempo, più esposti ad usi impropri e distorsivi della concorrenza: e cioè quelli autonomi di collaborazione. Sotto questo profilo la strada intrapresa con la configurazione del “lavoro a progetto” appare alla LEGA DELLE COOPERATIVE certamente valida. Si tratta tuttavia di perseguirla

coerentemente, senza ritorni indietro né tentennamenti, intervenendo con maggiore decisione anche sul versante della disciplina previdenziale, per adeguare sia le aliquote contributive che la copertura pensionistica.

### **3.2. Associazioni sindacali dei lavoratori**

Sicuramente più articolata la posizione delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori:

- CGIL (*Allegato 27*): il materiale esemplificativo inviato alle parti sociali («Bozze Biagi» e «Carta Amato-Treu») prefigurerebbe un sistema a “cerchi concentrici” di tutela, che la CGIL individua come strumento per una progressiva erosione dell’ambito del lavoro subordinato e delle tutele ad esso proprie. La CGIL è decisamente contraria a ogni ipotesi di modulazione delle tutele a seconda della tipologia e addirittura della anzianità dei rapporti che determinerebbe l’area dei diritti esigibili. La CGIL indica, come strada da seguire, le quattro proposte di legge di iniziativa popolare (che sono state anche presentate in Parlamento grazie alla firma “tecnica” di diversi parlamentari) sulle quali la CGIL ha raccolto 5 milioni di firme. La proposta della CGIL, prevede, tra l’altro, una riformulazione dell’articolo 2094 c.c. destinata ad includere, nella sfera del rapporto “economicamente dipendente”, non solo l’area attualmente denominata del lavoro subordinato, ma anche quella caratterizzata da forme più flessibili di svolgimento del rapporto; forme che restano però in condizioni di dipendenza economica dal committente. A tale area così definita vanno attribuiti, nella proposta della CGIL, i diritti e i costi attualmente riconosciuti al lavoro subordinato, compresi gli ammortizzatori sociali, di cui si chiede, oltre che una loro rimodulazione con la finalità di preservare le professionalità acquisite, la loro generalizzazione anche a tutti i settori oggi esclusi. Del resto, la stessa esperienza fin qui rappresentata dal passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al contratto di lavoro a progetto, conferma che la differenza di costi e l’assenza di definizioni che differenzino tra loro le tipologie incentivano processi di *dumping* sociale sempre più diffusi. Inoltre, risulta non condivisibile per la CGIL il conferimento di compiti del tutto impropri alla bilateralità. Bilateralità a cui la CGIL ha già dichiarato non essere possibile e costituzionalmente corretto conferire compiti di certificazione dei rapporti di lavoro opponibili verso terzi (Pubbliche Amministrazioni comprese), anche in quanto strumenti di origine pattizia.
- CISL (*Allegati 28 – 29*). La CISL ha invece presentato due documenti, uno relativo all’impianto complessivo dello «Statuto dei lavori», relativo a un diritto del lavoro che abbracci tutte le forme di lavoro, e l’altro volto a segnalare quanto di un possibile «Statuto dei lavori» sia già presente del decreto legislativo n. 276 del 2003. Secondo la CISL a una attenta lettura del decreto delegato della legge 30 del 2003 non sono poche le norme, i diritti, le disposizioni, gli obblighi previsti che possono essere interessanti ai fini della discussione per la definizione dello «Statuto dei lavori», in particolare sulle quattro grandi aree: 1) Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro; 2) Somministrazione di lavoro, appalto, distacco; 3) Tipologie di rapporto di lavoro flessibile; 4) Certificazione della qualificazione dei rapporti di lavoro. Il secondo documento consegnato cerca di fornire puntuale dimostrazione di questo assunto.



Nell'accogliere favorevolmente la prospettiva di uno «Statuto dei lavori» che porti a compimento le riforme in atto, soprattutto per quanto attiene agli ammortizzatori sociali, la CISL segnala in ogni caso l'importanza di procedere nella prospettiva del lavoro a progetto, per bonificare l'area delle collaborazioni coordinate e continuative fittizie, mantenendo una impostazione rigorosa soprattutto per quanto attiene al regime sanzionatorio che deve essere idoneo a sollecitare la conversione dei finti rapporti di collaborazione in contratti di lavoro dipendente a cui applicare le relative tutele. Altrettanto centrale, nella prospettiva della CISL, è il ruolo della contrattazione collettiva.

- UIL (*Allegato 30*). Per la UIL la riforma del mercato del lavoro contenuta nella Legge Biagi ha segnato un passaggio importante nel percorso di aggiornamento e razionalizzazione del diritto al lavoro, presupposto fondante di tutti i diritti dei lavoratori. Tale percorso è, tuttavia, ancora lontano dall'essere completato e necessita di un impianto normativo di ampio respiro, in grado di guidare l'edificazione di una sistema di valori e di regole finalizzato a garantire una risposta virtuosa ai continui mutamenti della realtà economica e sociale, anche attraverso il maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei protagonisti delle relazioni industriali nell'individuazione e nell'aggiornamento delle dinamiche organizzative del lavoro e delle sue tutele. In tale prospettiva, per la UIL è da accogliere favorevolmente l'iniziativa di predisporre uno «Statuto dei lavori», che superi il carattere alluvionale, disorganico e spesso contraddittorio dell'attuale coacervo di discipline giuslavoristiche, al fine di rendere effettivo il diritto costituzionale al lavoro e garantire piena e adeguata tutela al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. In particolare, è da proseguire ed intensificare l'impegno del legislatore nel combattere le forme di "rigidità del precariato", che ha trovato nello scardinamento del vecchio sistema delle collaborazioni coordinate e continuative cronicizzate un primo importante segnale positivo. Le nuove regole sul lavoro a progetto devono essere, pertanto, sostenute e migliorate al fine di evitare pericolosi passi indietro verso nuove forme di elusione o di mistificazione. Complementare alla flessibilità contrattata è la prospettiva della partecipazione, che può garantire l'effettività delle scelte di autonomia negoziale riducendo le asimmetrie informative e divenendo, in tal modo, il presupposto naturale per la comprensione delle esigenze organizzative del lavoro nella loro particolarità e, quindi, per la condivisione delle iniziative conseguenti.
- UGL (*Allegato 31*). Per l'UGL punti fermi di uno «Statuto dei lavori» devono essere i seguenti: a) la dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo è un dato irriducibile e sembra essere stata ribadita anche dalla recente riforma sul mercato del lavoro che ha eliminato la figura delle collaborazioni coordinate e continuative; b) il concetto di lavoro subordinato enunciato dall'articolo 2094 c.c., interpretato alla luce dei mutamenti intervenuti nella organizzazione della produzione, è idoneo a disciplinare adeguatamente le nuove tipologie e pertanto non sembra necessaria alcuna revisione delle categorie tradizionali di inquadramento; c) può essere condivisibile l'idea di elaborare un Testo Unico che riordini la complessa materia del lavoro nel suo complesso, purché ciò non comporti alcuna alterazione del contenuto sostanziale della normativa vigente; d) si condivide ed anzi si auspica l'estensione di tutele essenziali ai lavoratori autonomi e parasubordinati. Ciò non deve però avvenire nel quadro di una rimodulazione delle attuali tutele del lavoro subordinato: nuove tutele per il

lavoro autonomo non possono che essere aggiuntive a quelle vigenti per il lavoro subordinato; e) le norme inderogabili a protezione del lavoratore subordinato hanno carattere assoluto e non possono essere snaturate dalla previsione di una loro relatività che ne consenta la disponibilità a livello collettivo o addirittura individuale.

- SIN.PA (*Allegato 32*). La posizione del SIN.PA è di procedere a una sostituzione dello «Statuto dei lavoratori» del 1970. Lo Statuto è composto di tre parti tra loro indivisibili per il filo rosso che le attraversa: 1) la prima riguarda la tutela dei lavoratori sul posto di lavoro; 2) la seconda è riferita ai diritti sindacali; 3) la terza riguarda il collocamento. La modifica dello Statuto non dovrebbe essere affrontata prendendo gli argomenti uno per volta. In via transitoria si può introdurre una sperimentazione, purché si esprima in modo chiaro la volontà di procedere all'elaborazione di una nuova «Legge per il lavoro». Lo «Statuto dei lavoratori» ha introdotto, alla fine degli anni Sessanta, un sistema di garanzie e di tutela alla dignità delle persone, che erano in stretta relazione: 1) con le caratteristiche qualitative e quantitative del sistema produttivo (prevalenza della grande impresa, scarsa tecnologia e prevalenza numerica della manodopera, organizzazione gerarchica e piramidale, ecc.); 2) con la qualità della forza lavoro (prevalentemente a bassa scolarizzazione); 3) con la qualità delle relazioni sociali allora dominanti (basate sulla verifica continua del rapporto di forza tra lavoratori ed imprese). Per il SIN.PA le leggi non sono altro che forme d'ordinamento di processi sociali che si sono ormai assestati e consolidati. Nello scenario odierno, questa legge è evidentemente segnata dai limiti ideologici: l'egualitarismo, la centralità egemonica della classe operaia della grande impresa, l'inaMOVibilità dal posto di lavoro occupato dall'apprendistato alla pensione, ecc. Ogni strumento vale solo fino a quando è utile. L'attuale «Statuto dei lavoratori» non ha più ragione d'essere, ed ogni ulteriore ritardo della sua radicale riforma, significa subire il ricatto ideologico del sindacato confederale e dei suoi alleati politici.

### **3.3. Associazioni di rappresentanza dei dirigenti, dei quadri e delle alte professionalità**

Va in fine segnalata la posizione delle associazioni di rappresentanza dei dirigenti, dei quadri e delle alte professionalità che, ovviamente, offrono un angolo di lettura delle possibili linee guida di uno «Statuto dei lavori» alla luce della particolare tipologia di lavoratori che rappresentano e tutelano.

- CIDA (*Allegato 33*). La CIDA preso atto degli indirizzi e delle prospettive sulla metodologia e sugli obiettivi della Commissione, ribadisce che il rapporto di lavoro della dirigenza e delle alte professionalità in generale non può che essere mantenuto nell'area del rapporto di lavoro subordinato. Ciò premesso, anche in relazione al fatto che il fenomeno della dirigenza italiana è sempre più caratterizzato da fattispecie di cosiddetta “dirigenza allargata”, è necessario che vengano legislativamente previsti adeguati strumenti di tutela, non solo del rapporto di lavoro, in sé e per sé considerato, ma anche in termini previdenziali, in termini di forme di sostegno al reddito, di formazione professionale e di ricollocazione. Quanto sopra vale in particolare per le categorie rappresentate

dalla CIDA per le quali si chiede, in nome della loro specificità, una trattazione separata. Sul piano oggettivo occorre predisporre una serie di misure e di regole affinché la flessibilità non si traduca in precarietà. Sul piano soggettivo invece la flessibilità deve tradursi in un processo di tendenziale individualizzazione che induca i lavoratori a fare di se stessi il centro della propria esistenza, delle proprie aspettative e della concreta possibilità di realizzarle. E' poi fondamentale che lo «Statuto dei lavori» riveda i criteri di rappresentanza e di rappresentatività sindacale. Se non si vuole ancora (cosa che sarebbe comunque auspicabile) dare attuazione all'articolo 39 Cost., occorrerebbe quantomeno accompagnare la definizione dello «Statuto dei lavori» a quella dell'individuazione di criteri oggettivi sulla rappresentanza e sulla rappresentatività.

- CONFAL, CONFEDIR, ITALQUADRI (*Allegato 34*). Secondo CONFAL, CONFEDIR, ITALQUADRI lo «Statuto dei lavori» deve tenere in considerazione le esigenze e peculiarità di una ben definita “area omogenea” del lavoro: quella delle elevate professionalità intellettuali dirigenziali o direttive o professionali, pubbliche o private, unificate però esistenzialmente da un comune sistema di rilevanti responsabilità lavorative. Queste Confederazioni congiuntamente chiedono intanto l'aggiornamento dell'articolo 19 sui requisiti per i diritti della rappresentanza e dell'articolo 26 per una normativa equa sulle trattenute derivanti dalle deleghe sindacali. Quanto all'ambito applicativo dello «Statuto dei lavori», occorre certamente disciplinare e tutelare le nuove tipologie di lavoro: lavoro a progetto, part-time, consulenze, *staff-leasing*, ecc. Il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative dovrà essere ricondotto nell'alveo dei comportamenti eccezionali, particolarmente per la P.A.: ciò quantomeno fino a quando non verranno stabilite, anche per le Amministrazioni Pubbliche, regole certe e cogenti sulle modalità per l'affidamento e l'utilizzazione delle “collaborazioni a progetto”, armonizzando al lavoro pubblico i principi contenuti nella Legge Biagi. La riforma del mercato del lavoro è stata infatti solo parziale: il mercato del lavoro è stato reso più flessibile, ma non è stata costituita contestualmente alcuna forma di sostegno al reddito. Ha preoccupato fortemente il fatto che l'ultima “manovra correttiva di finanza pubblica” abbia addirittura attinto al Fondo speciale del Ministero del *welfare*, che invece avrebbe dovuto contribuire alla riforma degli ammortizzatori sociali. Nell'ultimo anno nessuno sforzo appare compiuto dal Governo sul fronte degli ammortizzatori; anzi, risultano adottate iniziative di segno opposto (come l'ultima descritta). Perciò si vede con estremo favore l'attuale ripresa dell'esame parlamentare del ddl AS 848-*bis* (incentivi all'occupazione, ammortizzatori sociali, arbitrato), e se ne auspica una sollecita approvazione. Manca inoltre un'organica politica di sostegno al reddito dei dirigenti e delle elevate professionalità delle aziende in caso di disoccupazione involontaria. Tali dirigenti sono quasi totalmente sprovvisti d'ammortizzatori sociali; perciò risultano particolarmente esposti ai rischi che la perdita del posto lavorativo comporta. Questi ultimi non usufruiscono d'alcuna indennità di mobilità, pur soggiacendo al relativo obbligo contributivo. La ricollocazione professionale può essere affrontata solamente attraverso efficaci piani di formazione continua per i manager delle aziende private e per quelli pubblici, che le attuali trasformazioni ordinamentali (anche d'ordine costituzionale) sospingono sempre più verso i medesimi rischi; le situazioni d'emergenza, comunque, dovrebbero essere affrontate con adeguati sostegni economici che consentano al professionista d'affrontare il periodo transitorio con

dignità e capacità di reazione professionale. CONFAL, CONFEDIR, ITALQUADRI si dichiarano convinte che nell'ambito d'uno «Statuto dei lavori» possa esser configurato un vero e proprio diritto soggettivo di non subire discriminazioni per l'età anagrafica, né al momento dell'accesso, né durante lo svolgersi del rapporto di lavoro.

- CONFQUADRI (*Allegato 35*). Sul piano generale, ad avviso della CONFQUADRI la necessaria predisposizione di uno «Statuto dei lavori», non può, in nessun modo, rappresentare l'occasione per rimettere in discussione gli attuali contenuti della «Statuto dei Lavoratori», per ridimensionare i diritti fondamentali che esso attribuisce ai lavoratori, per attenuarne o, addirittura, eliminarne tutele e garanzie individuali e collettive. Il nuovo «Statuto dei lavori», al contrario, dovrà porsi l'obiettivo di garantire i principali diritti contenuti nel Titolo I dello «Statuto dei lavoratori» a tutta la platea dei lavoratori dipendenti a prescindere dalla natura tecnica del rapporto di lavoro. Le tutele e le garanzie che riguardano la salute, l'ambiente e la sicurezza del lavoro devono riguardare anche questi lavoratori ai quali deve essere consentito di partecipare, nel rispetto della loro specificità, a tutte le iniziative poste in essere nelle unità produttive anche sulla base delle disposizioni di legge e delle normative contrattuali. Per quanto riguarda gli aspetti relativi alle libertà sindacali devono essere previste, anche per i lavoratori assunti con contratti di lavoro flessibili, forme specifiche di rappresentanza collettiva. Sul piano individuale a tutti i lavoratori titolari di tipologie di rapporti di lavoro, che non abbiano una chiara e riconosciuta valenza imprenditoriale, devono essere garantiti i diritti costituzionali delle ferie retribuite e del trattamento di malattia previsto dalle leggi e dai contratti. Debbono, inoltre, essere previsti appositi istituti di sostegno al reddito, in aggiunta agli attuali trattamenti di disoccupazione, che, per la loro gestione, possono anche utilizzare forme assicurative da realizzare o a livello di categoria o, preferibilmente, a livello territoriale. Dovranno, inoltre, essere previsti per questi lavoratori percorsi preferenziali di formazione e di riqualificazione professionale, prevedendo, altresì una qualche forma di copertura previdenziale per i periodi di frequenza ai corsi. Ad avviso della CONFQUADRI il nuovo «Statuto dei lavori» non potrà esimersi dall'intervenire proprio sulle materie nelle quali il vecchio «Statuto dei Lavoratori» ha dimostrato tutta la sua inadeguatezza a cogliere le novità che irrompono all'interno dei posti di lavoro. Tra queste quella di maggiore urgenza riguarda le modalità con le quali deve essere certificata la rappresentatività dei soggetti sindacali ed i criteri oggettivi necessari per acquisire diritti di rappresentanza nella contrattazione collettiva.

## ***Documenti allegati***

**L'elenco degli allegati, cui di seguito indicati, è reperibile all'indirizzo internet del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" ([www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)), indice analitico A-Z, voce *Statuto dei lavori***

- *Allegato 1: Libro Bianco* sul mercato del lavoro – ottobre 2001 (estratto)
- *Allegato 2: Patto per l'Italia* – 5 luglio 2002
- *Allegato 3: D.M. 4 marzo 2004* istitutivo della Commissione sullo «Statuto dei lavori»
- *Allegato 4: Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori», a cura di Marco Biagi e Michele Tiraboschi*, su incarico del Ministro del lavoro Tiziano Treu (1997/1998)
- *Allegato 5: Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei nuovi lavori» – articolato normativo: bozza preliminare, a cura di Marco Biagi* (25 marzo 1998)
- *Allegato 6: Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei nuovi lavori» – articolato normativo: bozza preliminare, a cura di Marco Biagi* (18 aprile 1998)
- *Allegato 7: Delega al Governo per la redazione di un Testo Unico in materia di disciplina di tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa («Statuto dei lavori»), a cura di Marco Biagi* (14 febbraio 2002)
- *Allegato 8: Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori – Disegno di legge n. 1872 d'iniziativa dei senatori Amato, Treu e altri, comunicato alla Presidenza il 4 dicembre 2002*
- *Allegato 9: Nota bibliografica sulle proposte di riforma del diritto del lavoro italiano nella prospettiva dello «Statuto dei lavori», a cura di Michel Martone*
- *Allegato 10: Rapporto Supiot sul futuro del diritto del lavoro* (1999)
- *Allegato 11: Rapporto Commissione De Virville di riforma del Codice del Lavoro francese* (2004)
- *Allegato 12: Rapporto della Commissione Hartz di riforma del diritto del lavoro tedesco* (2002-2004)
- *Allegato 13: Organizzazione Internazionale del Lavoro: il lavoro economicamente dipendente* (2003)
- *Allegato 13: Nota bibliografica comparata sul futuro del diritto del lavoro, a cura di Michele Tiraboschi e Flavia Pasquini*
- *Allegato 14: DDL 848 bis di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*
- *Allegato 15: Sentenza n. 50 della Corte Costituzionale depositata il 28 gennaio 2005*
- *Allegato 16: Ipotesi di ripartizione in sottocommissione di Marcello Pedrazzoli*
- *Allegato 17: nota CONFINDUSTRIA*

- *Allegato 18:* nota CONFAPI
- *Allegato 19:* nota CONFCOMMERCIO
- *Allegato 20:* nota CONFESERCENTI
- *Allegato 21:* nota CONFARTIGIANATO
- *Allegato 22:* nota CNA
- *Allegato 23:* nota CASARTIGIANI
- *Allegato 24:* nota ABI
- *Allegato 25:* nota CONFCOOPERATIVE
- *Allegato 26:* nota LEGA DELLE COOPERATIVE
- *Allegato 27:* nota CGIL
- *Allegato 28:* nota CISL
- *Allegato 29:* CISL: quanto dello «Statuto dei lavori» c'è già nel decreto legislativo n. 276 del 2003
- *Allegato 30:* nota UIL
- *Allegato 31:* nota UGL
- *Allegato 32:* nota SIN.PA
- *Allegato 33:* nota CIDA
- *Allegato 34:* nota CONFAIL, CONFEDIR, ITALQUADRI
- *Allegato 35:* nota CONFQUADRI