

## **MISURE URGENTI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA E DELLA OCCUPAZIONE**

### **RELAZIONE**

Come sostenere, in un tempo in cui le aspettative incerte sono una caratteristica strutturale della economia e della società, la crescita dei livelli occupazionali?

L'esperienza degli ultimi anni e il buon senso ci confermano, contro le utopie e le illusioni, che maggiori opportunità di crescita e migliori posti di lavoro non si creano per decreto. Le leggi possono contribuire a un contesto favorevole per la competitività delle imprese e sostenere la loro naturale propensione ad assumere e investire in modo stabile sulle persone. Ma possono anche determinare un effetto contrario, comprimendo le potenzialità del sistema produttivo e le istanze di inclusione, soprattutto là dove non siano capaci di interpretare e governare gli imponenti cambiamenti intervenuti nella società, nella economia e nel lavoro.

L'attuale centralismo regolatorio di matrice pubblicista e statualista riflette assetti di produzione propri della vecchia economia. Dominati dalla grande fabbrica industriale. Con modelli di organizzazione del lavoro standardizzati e rigidi. Con un perimetro aziendale ben definito quanto a struttura, composizione della manodopera, localizzazione territoriale.

È questa l'immagine del lavoro riflessa nello "Statuto dei lavoratori" del 1970. Una legge storica perché ha consentito l'effettivo ingresso nelle fabbriche dei diritti fondamentali della persona sanciti nella Costituzione, anche attraverso la generalizzazione delle conquiste sindacali degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso e la promozione della presenza sindacale in azienda. Una legge che, tuttavia, trova oggi, per ragioni formali o sostanziali, applicazione per una parte limitata del mondo del lavoro.

Quarant'anni di Statuto evidenziano gli enormi progressi compiuti a tutela della persona che lavora, ma anche tutta la distanza che separa l'impianto di questa legge dai nuovi modelli di produzione e di organizzazione del lavoro e dalla recente evoluzione di un mercato del lavoro sempre più terziarizzato e plurale: con forza sempre meno radicata presso la stessa azienda; con nuove istanze di conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro dettati dal massiccio (ma non ancora soddisfacente) ingresso delle donne nel mercato del lavoro; con nuovi e crescenti dualismi, a partire da quello tra Nord e Sud, che ampliano e rendono via via sempre più profondo il solco tra chi partecipa al mercato del lavoro istituzionale, sindacalmente presidiato e tutelato, e chi invece è costretto alla inattività quando non relegato in una economia informale governata da rapporti di lavori grigi che progressivamente degradano nel sommerso totale.

Al lavoro stabile e per una intera carriera si contrappongono oggi sempre più frequenti transizioni occupazionali e professionali che richiedono tutele più adeguate. I mutamenti del mondo del lavoro implicano l'insorgere di esigenze che spiazzano un sistema di tutele ingessato – perché fatto di norme rigide sulla carta quanto ineffettive e poco adattabili alla mutevole realtà del lavoro – suggerendo l'introduzione di assetti regolatori maggiormente duttili e la definizione di diritti universali e di tutele di matrice promozionale.

Uno Statuto rigido, ancorato ai modelli e alle logiche di un passato che non c'è più, tradirebbe la sua funzione storica che è ancora oggi pienamente attuale. Quella cioè di approntare, al di là delle tecniche e delle norme di dettaglio di volta in volta adottate, un sistema di tutele moderne e mobili tali da consentire il pieno sviluppo della persona attraverso il lavoro e nel lavoro.

I tempi per discutere lo Statuto dei lavoratori, da tempo maturi, sono oggi una emergenza nazionale per competere sui mercati internazionali e conservare, aggiornato, il nostro modello di protezione sociale da estendere ai gruppi oggi esclusi, giovani e donne in particolare. Non si tratta dunque di prospettare la cancellazione, quanto un suo adeguamento. E come potrebbe essere diversamente in un tempo in cui le sollecitazioni al più generale cambiamento dei paradigmi della crescita sono straordinarie.

La verità è che l'attuale sistema normativo del diritto del lavoro non soddisfa pienamente nessuna delle due parti del contratto di lavoro. Non i lavoratori che, nel complesso, si sentono oggi più insicuri e precari. Né gli imprenditori ritengono il quadro legale e contrattuale dei rapporti di lavoro coerente con la sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati.

La legge Treu e la riforma Biagi, con l'ulteriore evoluzione legislativa e contrattuale nel trascorso triennio, hanno prodotto una prima, significativa, liberazione del lavoro dai fattori che ne hanno lungamente inibito lo sviluppo quantitativo e qualitativo. Lo indicano, prima della crisi, il costante incremento dei tassi di occupazione (oltre tre milioni e mezzo di posti di lavoro aggiuntivi in meno di un decennio) e la drastica riduzione di un tasso di disoccupazione fino ad allora sistematicamente in doppia cifra.

Il superamento delle molte criticità nel mercato del lavoro – vere e proprie ingiustizie sociali per il valore che attribuiamo al lavoro come occasione di sviluppo e formazione della persona – non può più essere affidato a una concezione formalistica e statualista dei rapporti di lavoro che alimenta un imponente contenzioso e un sistema antagonista e conflittuale di relazioni industriali. Ma non può neppure essere affidato a soluzioni semplicistiche, pensate a tavolino, che ipotizzano di ricondurre forzatamente la multiforme e sfuggente realtà del lavoro in un unico schema contrattuale. Un modello di giuridificazione dei rapporti di lavoro rigido che non solo non è presente in nessun Paese industrializzato ma che non è stato ipotizzato neppure nell'epoca, oggi superata, in cui imperava il modello di organizzazione del lavoro massificato di tipo fordista.

È in effetti una operazione astratta – quanto illusoria – quella di pensare di poter cristallizzare il dinamismo dei nuovi lavori e della nuova economia in rigide categorie e schemi di legge unificanti (solo) sulla carta, ma lontani da una realtà che, per essere governata e non rifuggire nella economia sommersa, deve essere sempre meno ingabbiata dal legislatore statale e sempre più affidata alla libera contrattazione collettiva tanto più quando accompagnata da forme di partecipazione dei lavoratori ai destini dell'impresa.

La stessa dinamica del salario ne può beneficiare attraverso lo sviluppo della componente collegata agli incrementi di produttività o ai risultati dell'impresa.

È giunto il tempo di realizzare l'intuizione di una parte del sindacato (ripresa poi nella bozza di «Statuto dei lavori» di Marco Biagi a cui si dà ora sostanziale attuazione col presente decreto) quando sosteneva con coraggio e lungimiranza, rispetto al dibattito che ha poi portato alla codificazione dello Statuto dei lavoratori, che “il contratto è il mio Statuto”.

In questa prospettiva – e in piena coerenza con la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali e di lavoro – **l'articolo 1** del decreto riconosce la piena capacità per i contratti collettivi a livello aziendale o territoriale sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda di realizzare specifiche intese modificative dell'attuale assetto regolatorio del diritto del lavoro purché finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

Le specifiche intese potranno riguardare tutti gli aspetti inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con particolare (ma non esclusivo) riferimento alle seguenti aree strategiche della regolazione del lavoro: a) impianti audiovisivi e introduzione di nuove tecnologie; b) mansioni del lavoratore, classificazione e inquadramento del personale; c) contratti a termine, contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, regime della solidarietà negli appalti e casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) disciplina dell'orario di lavoro; e) modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio.

Si chiarisce che le specifiche intese potranno operare anche in deroga alle disposizioni di legge vigenti e ai contratti collettivi nazionali di lavoro e che beneficeranno, in coerenza con la normativa vigente, della applicazione della imposta sostitutiva del 10 per cento sulle componenti accessorie della retribuzione.

Valutato positivamente il nuovo assetto della rappresentanza e della efficacia dei contratti collettivi aziendali condiviso tra le parti sociali con l'accordo del 28 giugno 2011, l'articolo 1 del decreto riconosce altresì forza giuridica generale ai contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno, a condizione che siano stati approvati con votazione a maggioranza dei lavoratori.

**L'articolo 2** modifica l'articolo 5 della legge n. 68/1999 in materia di diritto al lavoro delle persone disabili consentendo che gli obblighi di assunzione possano essere rispettati a livello nazionale. I datori di lavoro privati che occupano personale in diverse unità produttive e i datori di lavoro privati di imprese che sono parte di un gruppo potranno assumere in una unità produttiva o, ferme restando le aliquote d'obbligo di ciascuna impresa, in una impresa del gruppo avente sede in Italia, un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato superiore a quello prescritto, portando in via automatica le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive o nelle altre imprese del gruppo aventi sede in Italia.

I datori di lavoro pubblici potranno invece essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione

Nell'ottica di una gestione sussidiaria del mercato del lavoro e della promozione del lavoro di qualità, **l'articolo 3** riconosce ai fondi interprofessionali per la formazione continua la possibilità di promuovere azioni di formazione per gli apprendisti e per i lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto.

Attuando gli impegni contenuti nella intesa con Regioni e Parti sociali del 27 ottobre 2010 e in coerenza con la recente riforma dell'apprendistato che si muove nell'ottica della massima occupabilità dei giovani, **l'articolo 4** detta una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari con l'obiettivo di contrastare gli abusi e l'utilizzo distorto di un importante strumento che, se bene impiegato, può consentire di agevolare la transizione dalla scuola al lavoro.

Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non potranno avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e potranno essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

**L'articolo 5** del decreto, infine, introduce nel Codice Penale il reato di Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, potrà essere punito, oltre che con pene accessorie, con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

**Articolo ...**  
**Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità**

1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda possono realizzare specifiche intese finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

2. Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione incluse quelle relative: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio. Le specifiche intese operano anche in deroga alle disposizioni di legge vigenti e ai contratti collettivi nazionali di lavoro e beneficiano della applicazione della imposta sostitutiva del 10% sulle componenti accessorie della retribuzione ai sensi della normativa vigente.

3. Le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori.

**Articolo ...**  
**Collocamento obbligatorio e regime delle compensazioni**

1. All'articolo 5 della legge 12 marzo 1999, n. 68, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 8 è sostituito dal seguente: *«8. Gli obblighi di cui agli articoli 3 e 18 devono essere rispettati a livello nazionale. Ai fini del rispetto degli obblighi ivi previsti, i datori di lavoro privati che occupano personale in diverse unità produttive e i datori di lavoro privati di imprese che sono parte di un gruppo ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 possono assumere in una unità produttiva o, ferme restando le aliquote d'obbligo di ciascuna impresa, in una impresa del gruppo avente sede in Italia, un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato superiore a quello prescritto, portando in via automatica le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive o nelle altre imprese del gruppo aventi sede in Italia»;*

b) dopo il comma 8 sono inseriti i seguenti commi:

*«8-bis. I datori di lavoro privati che si avvalgono della facoltà di cui al comma 8 trasmettono in via telematica a ciascuno dei servizi competenti delle province in cui insistono le unità produttive della stessa azienda e le sedi delle diverse imprese del gruppo di cui all'articolo 31 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, il prospetto di cui all'articolo 9, comma 6, dal quale risulta l'adempimento dell'obbligo a livello nazionale sulla base dei dati riferiti a ciascuna unità produttiva ovvero a ciascuna impresa appartenente al gruppo»;*

«8-ter. I datori di lavoro pubblici possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione»; «8-quater. Sono o restano abrogate tutte le norme incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 8, 8-bis e 8-ter».

### **Articolo ... Fondi interprofessionali per la formazione continua**

1. All'articolo 118, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dopo le parole «*si possono articolare regionalmente o territorialmente*» aggiungere le seguenti parole «*e possono altresì utilizzare parte delle risorse a essi destinati per misure di formazione a favore di apprendisti e collaboratori a progetto*».

### **Articolo ... Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini**

1. I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

2. In assenza di specifiche regolamentazione regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 e il relativo regolamento di attuazione.

### **Articolo ... Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro**

1. Dopo l'articolo 603 del codice penale sono inseriti i seguenti:

«Art. 603-bis. - (*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

- 1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- 3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi

di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

- 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;
- 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;
- 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Art. 603-ter. - (*Pene accessorie*). – La condanna per i delitti di cui agli articoli 600, limitatamente ai casi in cui lo sfruttamento ha ad oggetto prestazioni lavorative, e 603-bis, importa l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, nonché il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione, e relativi subcontratti. La condanna per i delitti di cui al primo comma importa altresì l'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento. L'esclusione di cui al secondo comma è aumentata a cinque anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata la recidiva ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, numeri 1) e 3)».