

*Il punto sulla riforma del mercato del lavoro.
I provvedimenti correttivi, attuativi ed esplicativi*

di Donata Gottardi

-
- *L'attività del legislatore nazionale in materia di lavoro si è concentrata, nel corso dell'ultimo anno, sull'attuazione della riforma del mercato del lavoro iniziata nel 2003*
 - *Nel corso dell'anno sono stati emanati numerosi provvedimenti di rango legislativo, tra cui il decreto n. 251 del 6 ottobre 2004, che introduce modifiche e correzioni al n. 276 del 2003, ripercorrendone lo schema*
 - *La riforma, in seguito, ha imboccato un percorso probabilmente inevitabile: le singole disposizioni hanno iniziato ad essere inserite in contenitori diversi*
 - *Larga parte dei provvedimenti (decreti, circolari e note) si concentra sulla certificazione e sui soggetti della intermediazione e somministrazione di lavoro*
 - *Altri interventi hanno riguardato il lavoro intermittente, i tirocini estivi, l'apprendistato, il lavoro a tempo parziale, il distacco, l'associazione in partecipazione, il lavoro accessorio occasionale. Intenso è l'intervento anche sull'attività di vigilanza*
-

L'attività del legislatore nazionale in materia di lavoro si è concentrata, nel corso dell'ultimo anno, sull'attuazione della riforma del mercato del lavoro, iniziata nel 2003 a partire dalla legge delega (la n. 30 del 14 febbraio) e dal suo primo corposo e complesso decreto delegato (il n. 276 del 10 settembre). Può essere utile in questa rassegna tentare di effettuare una ricognizione sullo stato complessivo della riforma, provando a disegnare l'insieme dei provvedimenti, di varia natura e di diversa importanza e ampiezza, che si sono succeduti nel tempo, includendo anche quelli dell'anno 2004.

Nel corso del periodo di tempo preso a riferimento e rispettando l'ordine gerarchico delle fonti, sono stati emanati numerosi provvedimenti di rango legislativo, tra cui alcuni *decreti delegati correttivi* su specifici aspetti formali e, soprattutto, un decreto (il n. 251 del 6 ottobre 2004), che introduce modifiche e correzioni al n. 276 del 2003, ripercorrendone lo schema.

Successivamente, la riforma ha imboccato un percorso probabilmente inevitabile, le singole disposizioni iniziando ad essere inserite in contenitori diversi. La compattezza dei riferimenti inizia così a smembrarsi, inserendosi le modifiche in specifici articoli di leggi di portata generale, come è il caso della legge finanziaria per il 2005 – per quanto riguarda modifiche alla parte previdenziale degli associati in partecipazione – e come è il caso della legge di conversione del decreto legge n. 35 del 14 marzo 2005 destinata alla competitività e allo sviluppo (“Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”) – per quanto riguarda alcune anticipazioni di modifiche a talune tipologie contrattuali, modifiche che verranno probabilmente portate a termine nel coevo disegno di legge sullo stesso tema attualmente in discussione in Parlamento.

È anche da ricordare, come intervento complementare, il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 che ha dettato una nuova disciplina dell’attività ispettiva.

Scendendo di livello, si incontrano i veri e propri provvedimenti attuativi: i *decreti ministeriali* e i *decreti direttoriali*, che si riportano in ordine cronologico, a partire dal più recente e che hanno contenuti estremamente variabili:

- il decreto 18 marzo 2005, che detta criteri e modalità di riparto delle risorse alle Regioni e alle Province autonome, finalizzate alla realizzazione dei tirocini formativi e di orientamento, inseriti in processi di mobilità geografica;
- il decreto direttoriale del 22 febbraio 2005, di autorizzazione alla certificazione dei contratti di lavoro per il Centro studi internazionali e comparati “Marco Biagi” dell’Università di Modena e Reggio Emilia;
- il decreto interministeriale 30 dicembre 2004 di determinazione della retribuzione convenzionale per il versamento della differenza contributiva da parte dei lavoratori assunti con contratto di lavoro intermittente;

- il decreto ministeriale 28 dicembre 2004 di ripartizione delle risorse per l'attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato per l'annualità 2004;
- il decreto interministeriale 3 dicembre 2004 di approvazione dei modelli di certificazione per il riconoscimento dei crediti, ai fini del passaggio dal sistema della formazione professionale e dall'apprendistato al sistema dell'istruzione;
- il decreto ministeriale 23 ottobre 2004 sui contratti di lavoro intermittente;
- il decreto interministeriale 23 ottobre 2004 sugli standard tecnici per l'attuazione della borsa continua nazionale del lavoro;
- il decreto ministeriale 21 luglio 2004 sulle Commissioni di certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province;
- il decreto interministeriale 14 giugno 2004 sulla istituzione dell'albo delle commissioni di certificazione universitarie;
- il decreto ministeriale 5 maggio 2004 sui requisiti per l'iscrizione all'albo delle Agenzie per il lavoro;
- il decreto ministeriale 10 marzo 2004 sulla indennità di disponibilità per i lavoratori delle agenzie di somministrazione;
- il decreto ministeriale 10 marzo 2004 sulla indennità di disponibilità per i lavoratori a chiamata;
- il decreto ministeriale 4 marzo 2004 di nomina di una Commissione per la redazione di uno statuto dei lavori;
- il decreto ministeriale 20 gennaio 2004 di istituzione di una cabina di regia sulla attuazione della riforma Biagi;
- il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 sulle procedure di autorizzazione per le Agenzie del lavoro;
- il decreto ministeriale 18 novembre 2003 sulle misure per favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati.

E, sempre nel medesimo ordine cronologico, si riportano le *circolari ministeriali* e le *note ministeriali*:

- la circolare 22 febbraio 2005, n. 7 sulla somministrazione di lavoro;
- la lettera circolare 17 febbraio 2005 di istruzioni operative per l'iscrizione all'albo delle Commissioni di certificazione istituite presso le università, statali e non statali, legalmente riconosciute e autorizzate al rilascio di titoli aventi valore legale, comprese le fondazioni universitarie;
- la circolare 3 febbraio 2005, n. 4 di chiarimenti e indicazioni operative sul lavoro intermittente;

- la circolare 23 dicembre 2004, n. 49 sulla attività informativa del Ministero del Lavoro e l'esercizio dell'interpello;
- la nota 15 dicembre 2004 sul lavoro a progetto e co.co.co. per i giornalisti pubblicitari;
- la circolare 15 dicembre 2004, n. 48 sulle commissioni di certificazione: istituzione, regolamenti interni, chiarimenti operativi;
- la circolare 14 dicembre 2004, n. 47 sul personale ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro;
- la circolare 23 ottobre 2004, n. 41 di applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276 del 2003;
- la circolare 14 ottobre 2004, n. 40 sul nuovo contratto di apprendistato;
- la circolare 2 agosto 2004, n. 32 sui tirocini estivi di orientamento;
- la circolare 21 luglio 2004, n. 31 sui contratti di inserimento lavorativo;
- la circolare 21 luglio 2004, n. 30 sulla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza nel mercato del lavoro;
- la nota 12 luglio 2004 di risposta a quesito su lavoro intermittente;
- la circolare 2 luglio 2004, n. 27 di rettifica della circolare n. 25/04;
- la circolare 24 giugno 2004, n. 25 sulle Agenzie per il lavoro;
- la circolare 24 giugno 2004, n. 24 sulla nuova ispezione del lavoro;
- la circolare 18 marzo 2004, n. 10 di modifica della disciplina del lavoro cooperativo;
- la circolare 18 marzo 2004, n. 9 sulla nuova disciplina del lavoro a tempo parziale;
- la circolare 15 gennaio 2004, n. 4 sui benefici normativi e contributivi ed integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi;
- la circolare 15 gennaio 2004, n. 3 sul distacco di manodopera;
- la circolare 8 gennaio 2004, n. 1 sulla disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità c.d. a progetto.

Iniziano ad essere prodotte anche le risposte a *interpello*. Il diritto di interpello è stato introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 124 del 2004 e riconosce alle associazioni di categoria, agli ordini professionali e agli enti pubblici la possibilità di inoltrare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La prima risposta a interpello, del 12 aprile 2005, riguarda un quesito proposto dal sindacato di categoria dei trasporti della Cgil e riguarda l'ammissibilità, che è stata riconosciuta dal ministero, del distacco con contratto a tempo determinato di personale nel settore portuale.

In pari data, sono state prodotte altre tre risposte, le prime due in materia di contratto di apprendistato, in riferimento all'obbligo o meno di iscrizione all'ente bilaterale e in relazione ai requisiti di età, e la terza in tema di proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Opportunamente il Ministero del lavoro ha approntato un apposito *sito* che dà conto anche della contrattazione collettiva. Il panorama è, pertanto, immediatamente conoscibile, anche se rimane arduo conoscere l'evoluzione dei singoli istituti, soprattutto se si considera che il quadro può essere completo solo se congiunto con la ricognizione dell'attività di altri enti e istituzioni, come l'Inps, l'Inpdap, ma anche l'Agenzia delle entrate.

Si può, in questa sede, solo provare a predisporre una breve sintesi delle modifiche intervenute, soprattutto di quelle più recenti, che possa costituire una minimale mappa di riferimento per gli istituti considerati nel decreto legislativo di avvio, appunto il n. 276 del 2003.

La serie delle circolari esplicative è aperta dalla prima circolare del 2004 (la n. 1/2004) sul *lavoro a progetto*, che possiamo ritenere prototipo dell'operazione di adattamento delle previsioni legislative effettuata per la via amministrativa.

Come è noto, in quella circolare si è cercato di aprire le maglie, ritenute troppo rigide, del lavoro a progetto per cercare di riportarlo a strumento interessante per i datori di lavoro committenti.

Si osservi che il decreto correttivo (il n. 251 del 2004) si è occupato marginalmente di questa tipologia contrattuale nella parte che riguarda le rinunzie e le transazioni in sede di certificazione del rapporto di lavoro.

Proprio sulla *certificazione* e sui *soggetti* della intermediazione e somministrazione di lavoro si concentra larga parte dei provvedimenti.

Si segnala il decreto del 23 dicembre 2003 sulle Agenzie per il lavoro in cui si ricorda che "con riferimento alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, i regimi particolari di autorizzazione ... riguardano unicamente le associazioni che siano firmatarie di contratti collettivi na-

zionali di lavoro. ... Ai fini delle autorizzazioni ... le associazioni dai datori e dei prestatori di lavoro ... nonché gli enti bilaterali devono presentare adeguata documentazione comprovante tutti i requisiti necessari” (art. 12, comma 3).

In riferimento alla somministrazione, va ricordata la circolare n. 41 del 2004 sulle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato, in cui si ribadisce che, per la individuazione dei *lavoratori svantaggiati*, si deve fare riferimento alla normativa comunitaria. Sul tema interviene anche la legge sulla competitività e lo sviluppo che ha superato la condizione della stipula di convenzioni apposite al fine dell’applicazione delle deroghe e delle agevolazioni alle agenzie di somministrazione di lavoro per l’inserimento nel mercato del lavoro delle persone disabili.

Ruolo particolare rivestono le iniziative regionali, tra cui, come prime, quelle validate dalla Giunta della regione Veneto. Si tratta di due convenzioni quadro attuative dell’articolo 14 del decreto delegato n. 276 del 2003, stipulate nelle province di Treviso e di Padova.

Sulla nozione di lavoratore svantaggiato e con riferimento alle donne, è da segnalare che, in rispetto del principio di parità di trattamento e di retribuzione tra donne e uomini, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha fermato il decreto attuativo sui contratti di inserimento. La vicenda trova ora soluzione nella legge sulla competitività e lo sviluppo, in cui si esclude il contratto di inserimento stipulato con le lavoratrici dal regime del sottoinquadramento e della sottoretribuzione.

Sulla *somministrazione*, dopo il decreto legislativo correttivo n. 251 del 2004, è intervenuta la recente circolare n. 7 del 2005, che illustra la disciplina nel suo complesso.

La circolare ricorda la pubblicazione dell’albo informatico delle agenzie per il lavoro e la sottoscrizione, il 2 febbraio 2005, di due accordi contrattuali – stipulati da Cgil, Cisl, Uil, le categorie rappresentative del lavoro atipico, Ailt, Apla e Confinterm – di attuazione dell’articolo 12 del decreto delegato n. 276/2003 per la parte relativa al nuovo sistema di tutele connesse ai fondi bilaterali per la formazione e l’integrazione al reddito.

La circolare esamina la maggior parte delle questioni relative alla somministrazione di lavoro, a partire dai soggetti legittimati allo svolgimento di tale attività, fino alle tipologie di somministrazione, ai settori produttivi coinvolti, agli obblighi, alle procedure, alle sanzioni.

La circolare affronta anche la relazione con la contrattazione collettiva, tendendo a ribadire la sovraordinazione della fonte legislativa su quella contrattuale; questo con riferimento sia alle causali del ricorso al lavoro somministrato, sia ai limiti quantitativi. Viene, ad esempio, ricordato nella circolare che “clausole c.d. di contingentamento potranno essere introdotte dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi, anche in misura non uniforme, unicamente nei limiti di cui all’articolo 10 del decreto legislativo” sul rapporto di lavoro a termine. “Disposizione quest’ultima che, è bene ricordare, nella gerarchia delle fonti occupa una posizione sovraordinata rispetto a una clausola contenuta in un contratto collettivo di natura privatistica”.

Risale al 10 maggio 2004 il decreto che ha determinato l’importo minimo della indennità mensile di disponibilità da corrispondere al lavoratore nel caso questi sia assunto a tempo indeterminato dall’Agenzia per il lavoro: 350 euro, con un divisore 173 per la determinazione della quota oraria.

La stessa data (10 maggio 2004) ha anche il decreto che ha determinato l’importo della indennità mensile di disponibilità per il *lavoratore intermittente* che ha assunto l’obbligo di rispondere alla chiamata del datore di lavoro. In questo contratto, la misura dell’indennità è calcolata in percentuale: il 20% della retribuzione prevista dal ccnl applicato. Il decreto stabilisce anche la base di calcolo della retribuzione: minimo tabellare, indennità di contingenza, E.T.R., ratei di mensilità aggiuntivi.

A questa tipologia contrattuale, rifiutata dalla contrattazione collettiva e, a quanto risulta, scarsamente utilizzata nella realtà, è dedicata molta produzione amministrativa: tre decreti ministeriali, una circolare e una risposta a quesito. Ed ora anche una disposizione nella legge sulla competitività e lo sviluppo che supera il precedente vincolo dello stato di disoccupazione nella individuazione dei lavoratori giovani e maturi coinvolti nel regime della sperimentazione.

Si occupano dei *tirocini estivi* e dell’*apprendistato* due circolari del 2004, rispettivamente la n. 32 e la n. 40.

In particolare, per quanto riguarda l’apprendistato, si è ancora in attesa del completamento dell’iter che vede coinvolte le regioni e, per questa via le parti sociali, competenti sugli aspetti relativi alla formazione.

Si ammette in sede di circolare che l'apprendistato è diventato "l'unico contratto di lavoro a contenuto formativo presente nel nostro ordinamento", dato che nel contratto di inserimento – e, si deve aggiungere, fatto salvo l'intervento della contrattazione collettiva – almeno per disposto legislativo, "la formazione del lavoratore è solo eventuale e non integra un elemento caratterizzante del relativo tipo contrattuale".

Sempre per il profilo collettivo, va segnalato come si riconosca "il diritto della normativa regionale di reintrodurre ... una diversa procedura autorizzativa, anche attraverso il rimando agli enti bilaterali". Ma si ritiene che, in mancanza di questa disciplina regionale, "non potranno essere considerate legittime le previsioni di contratti collettivi che subordinino la stipula del contratto alla autorizzazione dell'ente bilaterale. Non potranno altresì essere considerate legittime ... le norme dei contratti collettivi che subordinino la stipula del contratto di apprendistato alla iscrizione all'ente bilaterale o ad altre condizioni non espressamente previste dal legislatore".

Sull'apprendistato è intervenuta ora una disposizione della legge sulla competitività e lo sviluppo. Il comma 13 bis dell'articolo 13 della legge cambia il regime transitorio dell'apprendistato professionalizzante, consentendo ai contratti collettivi nazionali di categoria di regolare questa tipologia di lavoro in attesa dell'approvazione delle leggi regionali.

Nel frattempo le Regioni si stanno attivando. Tra queste: la regione Umbria, il 24 febbraio 2005, ha approvato uno "schema di Accordo per l'attivazione del regime transitorio dell'apprendistato professionalizzante"; la regione Puglia, il 2 marzo, ha dettato i primi indirizzi finalizzati all'attuazione della disciplina dell'apprendistato; la regione Toscana, il 21 marzo; la regione Lazio il 18 marzo, raggiungendo anche un accordo con le parti sociali siglato l'1 aprile, sui profili formativi per il settore del turismo; la regione Piemonte il 30 marzo 2005.

Da ultimo, è importante segnalare la pubblicazione di due decreti legislativi di pari data (il 15 aprile 2005, n. 76 e 77) di attuazione della riforma scolastica, il primo dei quali si occupa della "definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione", il secondo della "definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro", che presentano strette interrelazioni con la disciplina dell'apprendistato, soprattutto di quello di base.

Restano da ricordare ancora due circolari: la prima, la n. 3 che risale al 15 gennaio del 2004, si occupa di *distacco*, la seconda riguarda il *lavoro a tempo parziale* ed è la n. 9 del 18 marzo 2004.

Per quanto riguarda l'*associazione in partecipazione*, la legge finanziaria per il 2005, come ricordato in apertura di queste note, ha abrogato le disposizioni che prevedevano l'istituzione di una apposita gestione previdenziale per la tutela pensionistica degli associati in partecipazione, preferendo la confluenza nella medesima gestione separata, di cui alla legge n. 335 del 1995, destinata ai collaboratori coordinati e continuativi e ai lavoratori a progetto.

La legge sulla competitività e lo sviluppo si occupa anche del *lavoro accessorio occasionale*, riconoscendo la possibilità di configurare una pluralità di rapporti, nel limite di cinquemila euro nel corso di un anno solare ed estendendo questa tipologia di lavoro anche alle imprese familiari del settore del commercio, turismo e servizi.

Intenso è l'intervento sulla *attività di vigilanza*. Oltre al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 che ha dettato una nuova disciplina dell'attività ispettiva, ricordato in apertura di queste note, la legge 11 febbraio 2005, n. 15, di riforma della legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, ha introdotto modifiche in materia di accesso agli atti e determina significative novità anche in riferimento alla disciplina dei rapporti con gli organi di vigilanza, nonché del procedimento ispettivo del lavoro.

Ancora un'ultima osservazione. La *Corte Costituzionale* si è occupata del decreto delegato di riforma del mercato del lavoro, respingendo la maggior parte delle eccezioni di incostituzionalità. Si deve ricordare che si tratta di ricorsi presentati dalle regioni e dalle province autonome e che, quindi, riguardavano esclusivamente il profilo del *riparto di competenze* nell'ordine costituzionale riformato. La Corte sembra accogliere con favore uno dei punti cardine della difesa governativa: la riforma costituirebbe applicazione del principio costituzionale del diritto al lavoro, evocando un diritto sociale al lavoro che si ricollega con evidenza alla fase nascente del diritto del lavoro di cento anni fa, quando si parlava di legislazione sociale.

Alcune Regioni hanno già emanato le proprie misure in riferimento alla riforma del mercato del lavoro, in particolare per la parte relativa ai servizi per l'impiego, alle politiche attive del lavoro, ai contratti a finalità formativa, nonché alla protezione nei confronti degli effetti negativi della instabilità dei rapporti di lavoro. Tra que-

ste: la regione Marche, con la legge 18 gennaio 2005, che detta “norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro” e la regione Toscana, con la legge del 26 gennaio 2005, di modifica della legge 26 luglio 2002, Testo unico in materia di lavoro, formazione e istruzione.