

**Area Ricerca Formaper**



azienda speciale della  
CAMERA DI COMMERCIO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E AGRICOLTURA DI MILANO

**Quick Report N° 36**

# **Dal pacchetto Treu**

## **alla Riforma Biagi**

### **Evoluzioni della contrattualistica sul lavoro e riflessi sul sistema occupazionale**

**Anna Soru  
Cristina Zanni**

**Maggio 2004**

**Editing a cura di Silvia Lupo e Adriana Mongelli**



## **Indice**

1	Premessa .....	5
2	Il grande boom delle collaborazioni coordinate e continuative .....	7
3	Il pacchetto Treu .....	9
4	La riforma Biagi .....	13
5	Conclusioni.....	19



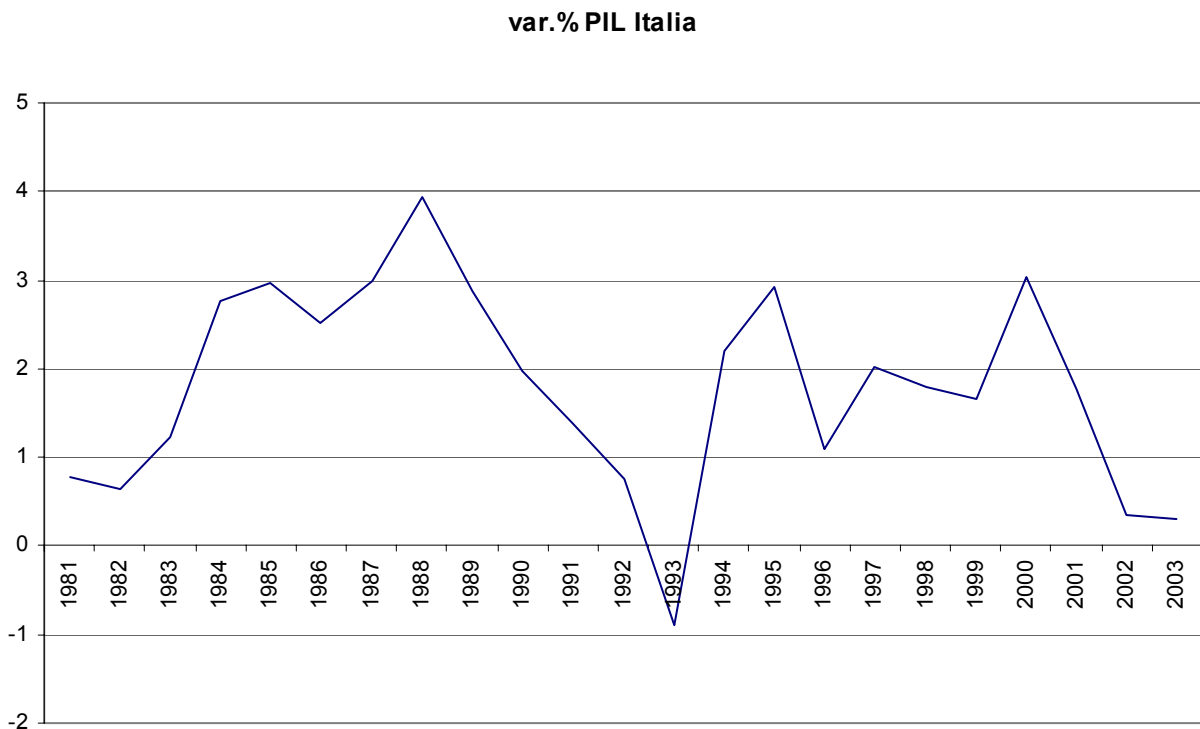
## 1 Premessa

L'evoluzione del sistema produttivo in seguito al declino del modello fordista ha sviluppato una domanda di flessibilità del mercato del lavoro, che non è stato possibile soddisfare solo modificando il modo di lavorare entro le tipologie contrattuali tradizionali.

Le imprese hanno gradualmente utilizzato prassi, che, sfruttando i vuoti della normativa esistente, garantissero una maggiore flessibilità. L'autorità legislativa è ripetutamente intervenuta per coprire questi vuoti, regolamentare le prassi autonomamente sviluppatesi e quindi per andare incontro a questa esigenza, sbloccando con interventi sistematici un mercato che appariva compresso e inadeguato a consentire una crescita dell'occupazione.

Negli anni '90, contrariamente alle attese che legano la dinamica occupazionale alla crescita economica, al ciclo economico positivo iniziato nel 1994 non corrispondeva una crescita dell'occupazione, che restava stabile. Al contrario in altri paesi, soprattutto in quelli anglosassoni, tradizionalmente caratterizzati da un mercato del lavoro più flessibile, l'occupazione registrava tassi di crescita significativi.

**Figura 1-1 Variazioni del PIL in Italia**



Fonte: elaborazioni su dati OCSE

La rigidità del mercato del lavoro, secondo molte interpretazioni, induceva le imprese da un lato ad eseterializzare molte attività, soprattutto terziarie, dall'altro a cercare di sopperire alle esigenze di crescita della produzione, soprattutto aumentando gli straordinari e quindi senza accrescere l'occupazione, o attraverso il ricorso a tipologie di lavoro autonomo prive di ogni tutela (principalmente le collaborazioni coordinate e continuative) o ancora con il lavoro nero.

Il pacchetto Treu prima (1997) e la riforma Biagi poi (ottobre 2003) hanno cercato di contemperare le esigenze di flessibilità all'ingresso con l'introduzione di alcune tutele, trasformando la contrattualistica del lavoro in Italia. Tra queste due riforme, peraltro portate avanti da legislature differenti, si può riconoscere un filo comune, con alcune contraddizioni che nascono appunto dalla necessità di trovare un compromesso tra le richieste delle imprese con la necessità di tutele. Filo comune che ha generato un processo di "stop and go", che vede alternarsi le seguenti due fasi:

- a) vengono proposte nuove tipologie contrattuali con definiti ambiti di applicazione;
- b) si estende l'applicazione, togliendo progressivamente alcuni dei paletti precedenti;

lungo un percorso che ripetendosi ha gradualmente accresciuto la flessibilità in ingresso del mercato del lavoro, dapprima soprattutto con interventi riguardanti il lavoro dipendente, quindi anche con una crescente attenzione al lavoro autonomo parasubordinato.

Questo quick report esaminerà le principali novità delle due riforme e in parallelo l'andamento dei dati occupazionali, precedute da un paragrafo dedicato alle collaborazioni coordinate e continuative.

## **2 Il grande boom delle collaborazioni coordinate e continuative**

Le collaborazioni coordinate e continuative<sup>1</sup> rappresentano la principale tipologia di lavoro autonomo parasubordinato. Esse non sono regolate dal codice civile ma previste solo ai fini fiscali (dalle origini sino a tutt'oggi), sono nate per regolare alcune limitate tipologie di prestazione professionale (amministratori, sindaci e revisori di società e associazioni, collaboratori di giornali e riviste, partecipanti a collegi e commissioni), ma estese crescentemente ad altre prestazioni, dapprima prestazioni intellettuali e artistiche, successivamente anche manuali (tutte queste sono state chiamate atipiche). Con la legge 335/1995 (riforma Dini delle pensioni) vengono definiti i requisiti<sup>2</sup> delle collaborazioni atipiche e anche per esse viene istituito il fondo INPS<sup>3</sup>, attivo a partire dal primo aprile 1996. Viene quindi riconosciuta una prassi che si stava diffondendo, ma con ancora un certo timore, e le collaborazioni coordinate e continuative registrano un vero e proprio boom. Dal 16 marzo 2000 diventa obbligatoria l'assicurazione INAIL per infortuni sul lavoro e malattie professionali. Dal 1.1.2001 il compenso da co.co.co. viene assimilata al reddito da lavoro dipendente<sup>4</sup>. Come si vedrà di seguito, le co.co.co. sono state oggetto di intervento della riforma Biagi.

---

<sup>1</sup> Ma anche la figura di socio di cooperativa ha spesso mascherato una modalità parasubordinata.

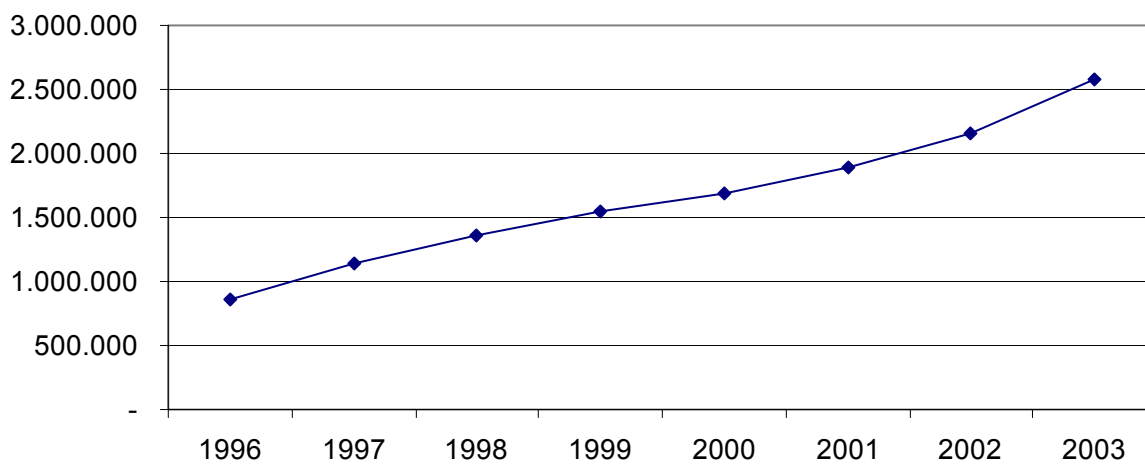
<sup>2</sup> Contenuto intrinsecamente artistico e professionale, assenza di subordinazione, prestazione resa in un rapporto unitario e continuativo, assenza di impiego di mezzi organizzati, retribuzione periodica stabilita.

<sup>3</sup> Si stabilisce che 1/3 dei contributi sia a carico del lavoratore e 2/3 del committente.

<sup>4</sup> Ne deriva che:

1. il committente deve provvedere al versamento dei contributi, anche quelli spettanti al collaboratore (modello F24 mensile);
2. i lavoratori possono fruire delle detrazioni fiscali da lavoro dipendente.

**Tabella 2-1 Evoluzione delle co.co.co. Dati iscritti alla gestione separata INPS al 31.12.2003**



Fonte: elaborazioni su dati INPS



### **3 Il pacchetto Treu**

A partire dall'83 ci sono stati numerosi interventi sul lavoro dipendente, ma la prima riforma organica del mercato del lavoro dipendente è stata sistematizzata nel Pacchetto Treu (24 giugno 1997, Legge 196), che sostanzialmente:

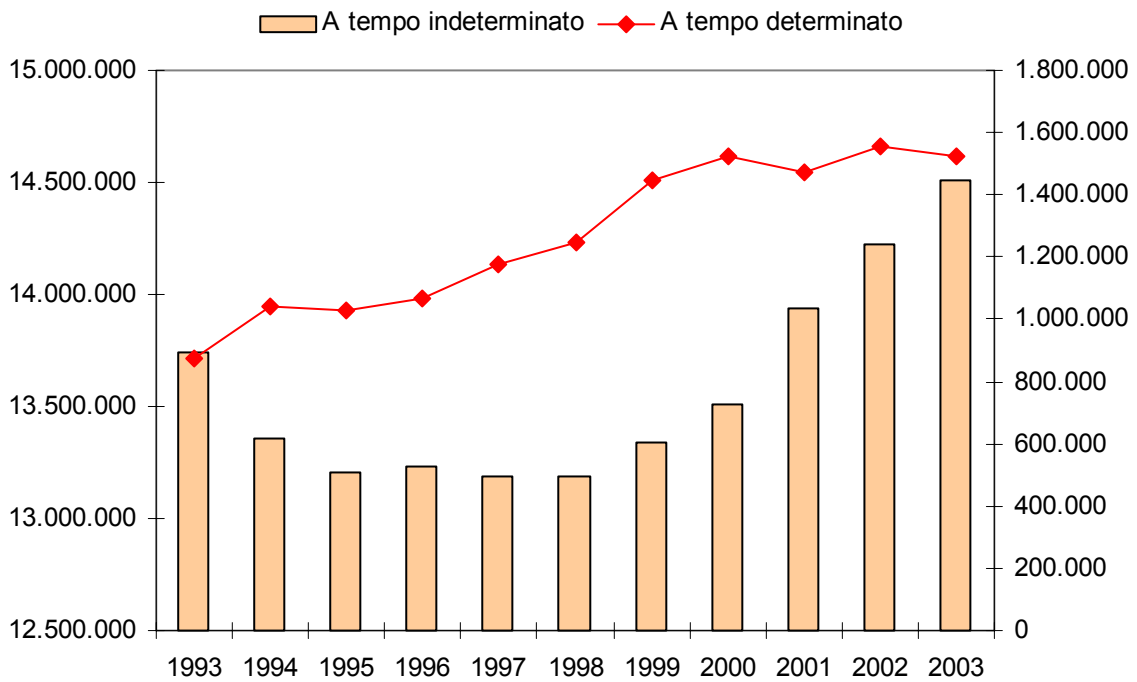
1. svincola il contratto a tempo determinato (esistente sin dal 1962) dal requisito di eccezionalità (era possibile solo in casi di straordinarietà produttiva), rendendolo utilizzabile nelle situazioni in cui potesse incontrare un'esigenza organizzativa e quindi di fatto ampliandone notevolmente l'applicazione<sup>5</sup>. Con il novembre 2001 viene anche ammessa la possibilità di prorogare il contratto una volta e di riproporre il contratto (senza limiti) dopo una pausa di circa 10-20 giorni, a seconda della sua durata;
2. introduce il lavoro interinale, che ha indotto e richiesto un cambiamento culturale per un suo effettivo decollo;
3. incentiva il part time, riducendo gli oneri retributivi;
4. estende l'apprendistato alle qualifiche medio-alte.

Gli effetti della riforma si sono fatti sentire subito e probabilmente oltre le previsioni. Inizialmente è aumentato soprattutto il lavoro dipendente a termine, confermando le attese di chi temeva che flessibilizzazione significasse solo precarizzazione. Successivamente tuttavia, anche la componente del lavoro a tempo indeterminato ha mostrato una dinamica positiva, che è continuata anche quando nel 2001 è subentrato il ciclo economico negativo. Il trend del tempo determinato è diventato negativo nel 2001, ed è risalito in seguito alle nuove norme liberalizzatrici di cui sopra, ma sembra ormai aver esaurito la sua carica espansiva.

---

<sup>5</sup> Il controllo giudiziale è limitato esclusivamente all'esistenza delle ragioni che giustificano la scelta e non a sindacare nel merito le scelte datoriali.

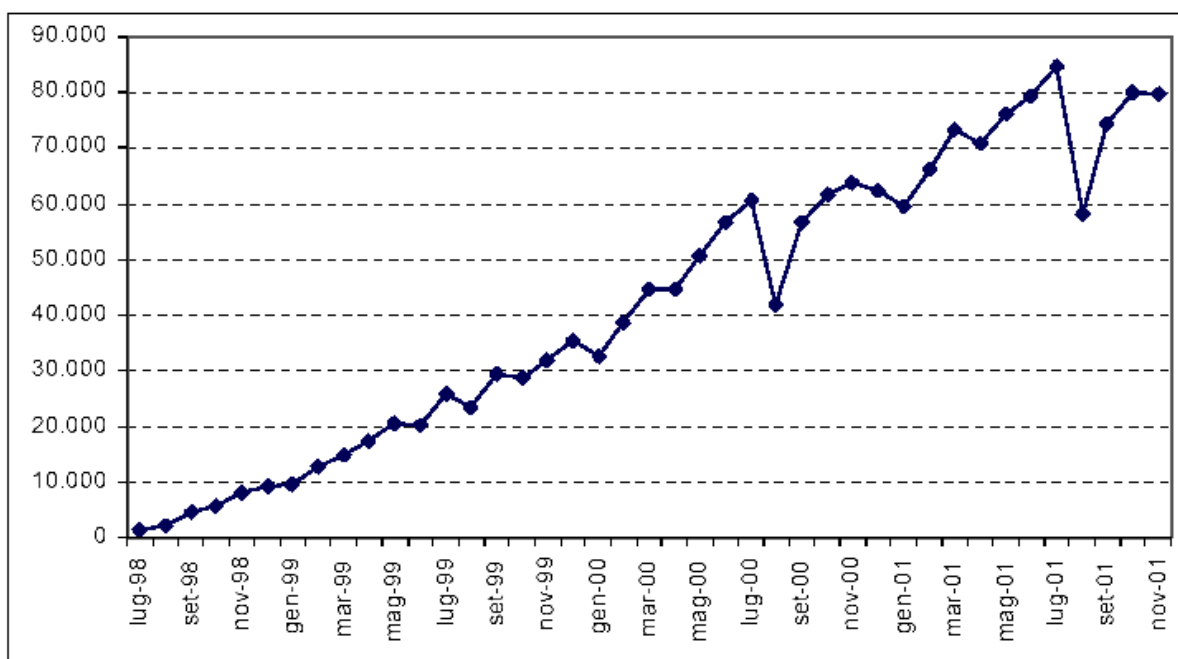
**Grafico 3-1 Trend del lavoro dipendente in Italia (dati Istat Forze lavoro, rilevazione di aprile)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT forze lavoro, rilevazioni di aprile

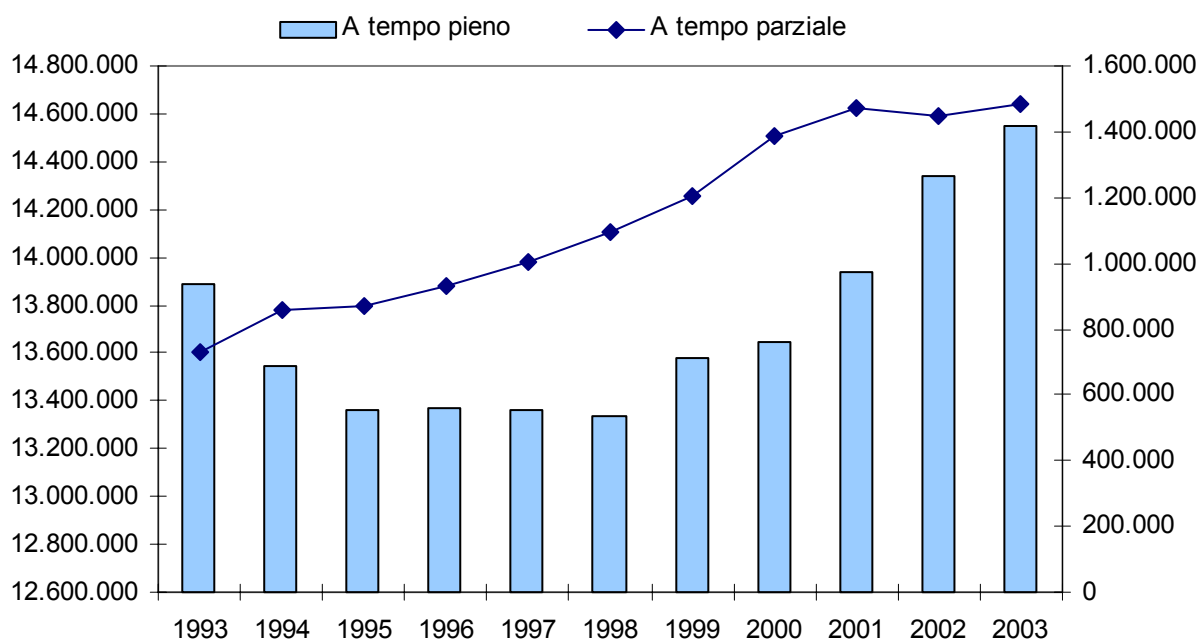
Il contratto che ha avuto subito elevata diffusione è il contratto a tempo determinato, che ha in parte cannibalizzato il contratto di formazione lavoro (che era precedentemente utilizzato come strumento di flessibilità in ingresso). Con qualche ritardo, imputabile ai tempi di costituzione delle agenzie e alla necessità di far conoscere il nuovo strumento sia alle imprese sia ai lavoratori, è partito anche il lavoro interinale, che ha poi conosciuto una significativa espansione.

**Grafico 3-2 Trend del lavoro interinale in Italia (dati INPS elaborazioni Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**



Anche il part time ha subito registrato significativi tassi di crescita, seppure a partire da dati di scarsa presenza, ma si è lontani dal raggiungere la diffusione che l'offerta (prevalentemente femminile) chiederebbe, a causa soprattutto della maggiore onerosità rispetto al lavoro a tempo pieno.

**Grafico 3-1 Lavoro a tempo pieno e part time in Italia**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT Forze lavoro, rilevazioni di aprile

Per contro non è decollato lo strumento dello job sharing, che richiede una fortissima fiducia reciproca dei lavoratori coinvolti, che devono accettare di rispondere solidalmente dell'impegno lavorativo.

Accanto a tali modifiche sopravviveva e si sviluppava anche la collaborazione coordinata e continuativa, che rispetto al lavoro dipendente a tempo determinato, nelle sue varie forme, ha per il committente il vantaggio di un costo indubbiamente più basso rispetto al lavoro dipendente (cui corrisponde un livello di tutele, anch'esso inferiore).

## **4 La riforma Biagi**

Gli interventi che hanno interessato la contrattualistica si sono succeduti senza soluzione di continuità, e nel 2002 è stato dato mandato al governo di realizzare un nuovo intervento organico (la legge 30 o legge Biagi), entrato in vigore nell'ottobre 2003 (D.Lgs. 276/2003).

Lo spirito e gli obiettivi di fondo della legge erano quelli di fare chiarezza nella giungla contrattualistica e soprattutto di discriminare tra tipologie lavorative dipendenti e tipologie autonome, riducendo l'area grigia, le cosiddette tipologie "parasubordinate". Si intendeva cioè distinguere entro le co.co.co. (trattate da autonome ai fini INPS, ma da dipendenti ai fini fiscali, non trattate affatto in termini giuslavoristi) le situazioni di lavoro dipendente "mascherato" da quelle effettivamente svolte in autonomia. Anche questa riforma si proponeva di contemperare due esigenze: l'equità e la tutela dei lavoratori da un lato, anche attraverso la certificazione dei contratti, e la permanente esigenza di flessibilità del mercato del lavoro.

A tale scopo la riforma ha previsto:

1. di creare un nuovo strumento, la collaborazione a progetto, che potesse sostituire l'uso della collaborazione coordinata e continuativa per regolare tipologie di collaborazioni che restano eterodirette, ma destinate, secondo l'intenzione del legislatore, ad evolversi verso il lavoro autonomo; allo stesso tempo di regolamentare le collaborazioni occasionali per evitarne l'abuso;
2. di aumentare le forme flessibili di lavoro dipendente, al cui interno vengono riordinati i contratti a contenuto formativo o di tirocinio, per valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, e di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, liberalizzando i servizi all'impiego.

La collaborazione coordinata e continuativa sopravvive solo per i rapporti con la pubblica amministrazione e nelle figure tipiche della co.co.co.<sup>6</sup>, mentre resta inalterata la collaborazione con partita IVA.

---

<sup>6</sup> Collaboratori di giornali e riviste, partecipanti a collegi e commissioni, incarichi di amministratore, sindaco o revisore di società, associazioni o altri enti con o senza personalità giuridica, coloro che percepiscono la pensione di vecchiaia.

La riforma prevede le caratteristiche indispensabili alla stipulazione del contratto a progetto:

1. l'esistenza di un progetto (o un insieme di progetti), definibile temporalmente, collegato a un determinato risultato finale;
2. coordinamento funzionale al progetto, che non deve pregiudicare l'autonomia nell'esecuzione.

**Tabella 4-1 Confronto tra collaborazione a progetto, lavoro dipendente e lavoro autonomo**

Dipendente	Collaboratore a progetto	Autonomo
Non legato a un progetto o risultato, ma a un tempo (orari e durata)	Legato a un progetto, a un risultato (prestazione) con una scadenza definita (irrilevante orari e tempo impiegato)	Legato a un risultato (prestazione)
mezzi del datore di lavoro	n.d.	mezzi propri
coordinamento gerarchico eterodiretto	autonomia nella svolgimento coordinamento funzionale, non gerarchico, coordinamento tempi e modalità non deve pregiudicarne l'autonomia	Autonomia piena
Competenza tribunale del lavoro	Competenza tribunale del lavoro	Competenza tribunale ordinario
Reddito da lavoro dipendente a fini IRPEF	Reddito assimilato a lavoro dipendente a fini IRPEF	Reddito da lavoro autonomo a fini IRPEF
INPS dipendente	Obbligo iscrizione a gestione separata del lavoro autonomo ai fini INPS	Obbligo iscrizione a gestione separata del lavoro autonomo ai fini INPS
Copertura INAIL	Copertura INAIL	No copertura INAIL

Viene limitato il ricorso alla collaborazione occasionale, che ha una durata complessiva non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente e non deve comportare per il percettore un compenso superiore a 5.000 euro nell'anno solare, sempre con lo stesso committente.

È anche prevista una tipologia di lavoro occasionale accessorio, per attività generalmente svolte nel sommerso, quali piccoli lavori domestici a carattere straordinario, insegnamento privato supplementare, piccoli lavori di giardinaggio, realizzazioni di manifestazioni, collaborazioni con associazioni di volontariato per lavori di emergenza.

Altre nuove forme di lavoro proposte dalla riforma sono:

1. contratto di inserimento e riforma dell'apprendistato;
2. riforma del lavoro interinale, denominato somministrazione di lavoro;
3. lavoro intermittente (a chiamata);
4. distacco di lavoro presso un'altra azienda;
5. revisione del part time e lavoro ripartito (job sharing).

Nell'ambito dei contratti a contenuto formativo, la riforma vuole operare una distinzione tra due differenti ruoli:

1. **apprendistato**: è rivolto solo ai giovani (massimo 29 anni) e diventa il contratto lavorativo formativo per il mercato; deve cioè coniugare la formazione con il lavoro nell'ottica di preparare il giovane non tanto per la singola impresa, quanto per il mercato del lavoro;
2. **contratto di inserimento**: sostituisce il contratto di formazione lavoro, ma si differenzia perché serve per accompagnare un inserimento mirato del lavoratore in azienda, deve cioè permettere di adeguare le competenze (insufficienti o obsolete) a quanto richiesto dalla specifica azienda. Esso si rivolge prevalentemente a categorie svantaggiate<sup>7</sup> e deve concorrere a realizzare un adeguamento delle professionalità possedute dal lavoratore alle concrete esigenze dell'impresa che lo assume.

---

<sup>7</sup> I destinatari possibili sono:

- soggetti: 18 anni - 29 anni
- disoccupati di lunga durata 29 anni - 32 anni
- coloro che hanno più di 50 anni senza lavoro
- rientro dopo due anni di non lavoro
- donne residenti in aree con basso tasso occupazione femminile (occupazione < 20% maschile, disoccupazione >10% maschile)
- gravi handicap

Il contratto di formazione e lavoro resta invece nelle Pubbliche Amministrazioni.

Il lavoro interinale, trasformato in **somministrazione di lavoro**, viene esteso lungo due direzioni:

1. nel tempo determinato cadono le restrizioni precedenti e possono essere utilizzati anche per le attività tipiche dell'impresa a condizione che la somministrazione sia giustificata da ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive<sup>8</sup> (in pratica sempre, se non ledono principi fondamentali, quali ad esempio il diritto di sciopero);
2. la somministrazione di lavoro può essere anche a tempo indeterminato (staff leasing), non solo limitata al soddisfacimento di esigenze temporanee, per numerose attività ben specificate, prevalentemente del terziario, sia molto avanzate (informatica, consulenza direzionale, marketing...), sia esecutive (esempio servizi di pulizia, custodia e portineria).

Con il contratto di **lavoro intermittente** (a chiamata) il lavoratore si mette a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa (che può essere a tempo determinato o a tempo indeterminato). Sono previste due situazioni:

1. una specifica per soggetti espulsi dal mercato del lavoro o non ancora entrati, per tutte le tipologie di prestazioni;
2. una per tutti gli altri lavoratori, che può essere utilizzata solo per lo svolgimento di prestazioni con carattere discontinuo e intermittente.

Se il lavoratore garantisce la disponibilità a rispondere a chiamate è prevista una indennità di disponibilità, che non spetta in caso di malattia o altro impedimento (se il lavoratore non comunica la malattia perde 15 giorni di indennità). Quando non lavora ha solo l'indennità, quando lavora ha stessi diritti in proporzione del normale lavoratore.

Si applica in via sperimentale ai disoccupati minori di 25 anni o maggiori di 45 anni. Gli ambiti di applicazione per gli altri lavoratori saranno definiti dal contratto nazionale del lavoro.

---

<sup>8</sup> Il controllo giudiziale accerta solo l'esistenza delle ragioni che lo giustificano, non può sindacare nel merito valutazione e scelte tecniche, organizzative e produttive che spettano all'utilizzatore.



È richiesto un contratto scritto con luogo, durata, modalità disponibilità e preavviso, tempi e modalità di pagamento.

Il **distacco** si applica quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente (non necessariamente breve, né per una durata predefinita, ma non per sempre) uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

Il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo.

È consentito:

- sempre, se il trasferimento è verso una sede a distanza inferiore a 50 chilometri e non richiede un mutamento di mansioni;
- se il trasferimento è verso una sede più distante di 50 chilometri, solo per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive;
- se prevede il mutamento di mansioni con il consenso del lavoratore.

Per favorire la diffusione del **part time** sono stati abrogati alcuni vincoli, per cui:

- si estende incondizionatamente il part time in agricoltura;
- nei rapporti orizzontali è possibile variare la collocazione temporale – flessibilità;
- nei rapporti verticali o misti è possibile variare durata in aumento (straordinari)- elasticità;
- la burocrazia viene semplificata;
- viene facilitata la compatibilità del part time con il tempo determinato.

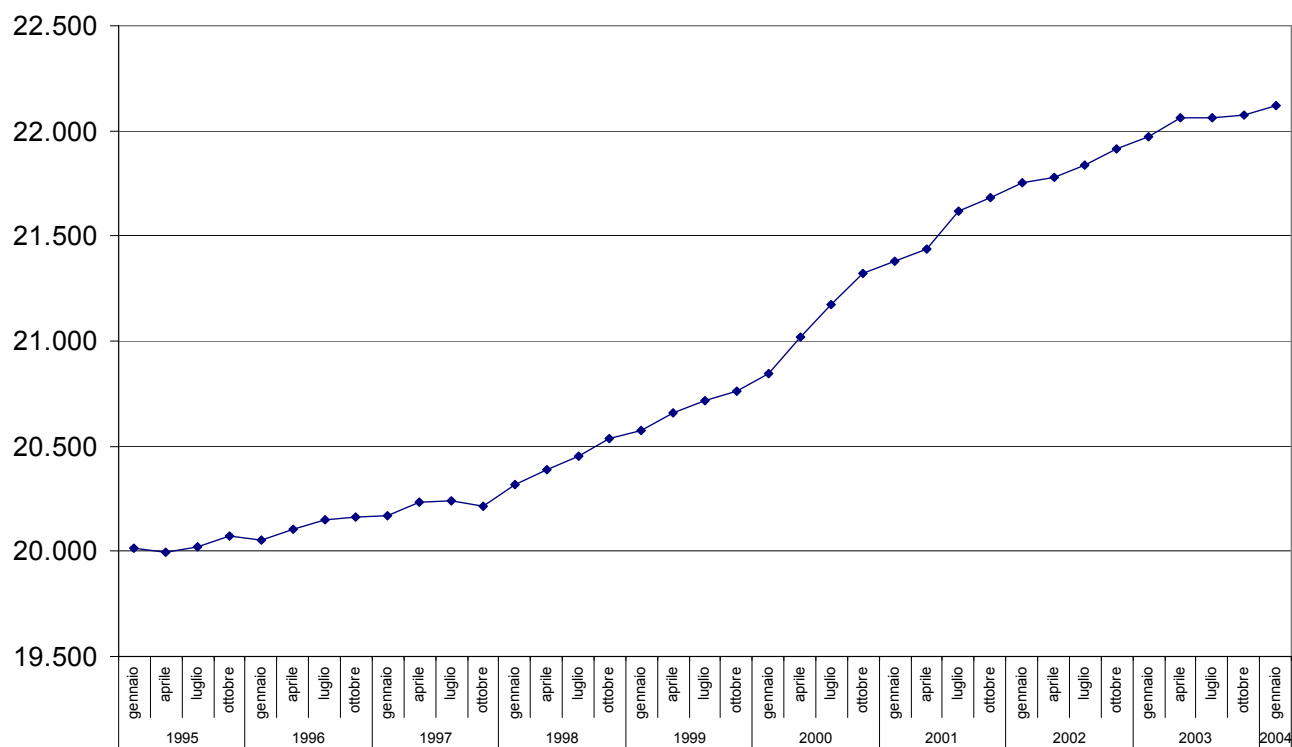
Lo **Job sharing** era ammesso dalla circolare del 7 aprile 1998 n. 43 (sempre ad opera di Treu), ma non esisteva una norma regolatrice nel diritto del lavoro, creata con la riforma Biagi.



## 5 Conclusioni

Le riforme del mercato del lavoro sembrano aver avuto significativi effetti sul tasso di occupazione, che ha registrato una sensibile crescita in corrispondenza dei diversi interventi e in particolare dell'introduzione del pacchetto Treu<sup>9</sup> (a partire quindi dall'ultimo trimestre 1997); tale crescita è continuata anche quando il ciclo positivo si è esaurito ed è iniziato il rallentamento congiunturale (marzo 2001). In tale periodo sono aumentati sia le varie tipologie di lavoro a termine (soprattutto contratti a tempo determinato e lavoro interinale), sia le co.co.co., meno il part time, che nel nostro paese fa ancora fatica ad affermarsi, a nostro parere soprattutto a causa dei maggiori costi dei contributi, oltre che organizzativi e logistici.

**Grafico 5-1 Trend del tasso di occupazione in Italia (dati trimestrali destagionalizzati, Istat forze lavoro)**



Fonte: Istat dati trimestrali della rilevazione Forze lavoro

<sup>9</sup> Altre importanti concause sono collegate alle politiche di incentivazione alle imprese e all'imprenditorialità.

È ancora troppo presto per valutare i risultati della riforma Biagi, che probabilmente saranno meno significativi, dato che partiva da un mercato già molto flessibilizzato all'ingresso, ma che potrebbe contribuire a facilitare il reingresso dei lavoratori precocemente espulsi dal mercato del lavoro. Sulla base delle prime informazioni, sta certamente decollando l'utilizzo della collaborazione a progetto, che tuttavia non potrà riuscire ad assorbire tutte le co.co.co. non più praticabili sulla base dei nuovi criteri e che sembra generare una crescita delle partite IVA. Più lento e difficile sarà il decollo delle altre tipologie contrattuali (lavoro ripartito, a chiamata...), non tutti ancora operativi.

Il grosso limite di questi interventi è che hanno sempre cercato di mediare le esigenze delle imprese con le istanze portate avanti dai sindacati, dirette a estendere le regolamentazioni e le tutele tipiche del lavoro dipendente alle nuove forme di lavoro flessibile, senza riconoscere l'esigenza di pensare un nuovo modo di "regolare" un insieme di professioni che nascono dall'esternalizzazione di servizi da parte delle imprese e che non necessariamente desiderano essere ricondotti a forme lavorative dipendenti.