



Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 220/2014

© Gaetano Zilio Grandi - Mauro Sferrazza 2014
Università "Ca' Foscari" Venezia
ziliogra@unive.it
Avvocatura Inps
mauro.sferrazza@inps.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro^α

**Gaetano Zilio Grandi - Mauro Sferrazza
Università di Venezia – Avvocatura Inps**

| | |
|---|----|
| 1. Premessa | 2 |
| 2. Il nuovo contratto a termine | 3 |
| 3. Il tetto del 20% quale unico limite all'apposizione del termine al contratto di lavoro | 6 |
| 4. Le altre modifiche alla disciplina del contratto a termine | 9 |
| 5. Le novità in materia di apprendistato | 12 |
| 6. Le ulteriori previsioni del decreto n. 34 come convertito | 14 |
| 7. Le modalità del legiferare in materia di lavoro e le esigenze di semplificazione del relativo quadro normativo | 15 |
| 8. Politiche del lavoro e flessibilità | 18 |
| 9. Politiche di flessibilità e modalità di attuazione | 20 |
| 10. Alla ricerca di un (nuovo) modello sociale | 25 |

^α Il presente lavoro è il frutto di uno studio comune dei due Autori ed è, quindi, interamente riferibile al pensiero degli stessi. Tuttavia, G. ZILIO GRANDI ha particolarmente redatto i §§ 2, 4, 5, 8 e 10, mentre M. SFERRAZZA ha particolarmente redatto i §§ 1, 3, 6, 7 e 9.

1. Premessa

Ogni attività di interpretazione di una disciplina giuridica è operazione che solleva notevoli difficoltà di valutazione «a partire dagli indirizzi di politica legislativa e di politica del diritto effettivamente perseguiti e oggettivizzati in un testo di legge. È dunque inevitabile che su un determinato progetto di riforma si registri una massa più o meno cospicua di consensi e dissensi».¹ Consapevoli di ciò e del fatto, in particolare, che il contratto a termine, «prototipo della flessibilità in entrata nel lavoro subordinato»,² continua «a rappresentare un tormentato terreno di scontro politico»,³ nel quale si affrontano «filosofie diverse e per taluni aspetti contrapposte della flessibilità del mercato del lavoro»,⁴ anticipiamo, sin da queste righe iniziali, che nel commentare l'ultima novella legislativa cercheremo di attenerci ad una stretta esegesi del dato letterale delle nuove disposizioni, rifuggendo dalla tentazione, che anche in questa occasione ha impegnato una parte degli osservatori e della dottrina, di andare alla mera ricerca di elementi a favore e contro il programma politico di destrutturazione del diritto del lavoro, da tempo in corso, connotato da un forte ridimensionamento, se non addirittura, dal superamento delle garanzie previste dall'ordinamento a favore del soggetto debole.⁵

Il decreto legge n. 34/2014, come convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78, ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina del contratto a termine e dell'apprendistato. Ciò ha fatto rimanere sotto traccia le altre novità dell'intervento legislativo in materia, ad esempio, di

¹ M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Wp Csdle "Massimo D'Antona", n. 21/2004, p. 17.

² «Vuoi perché esso rappresenta il classico modello di riferimento (e spesso costituisce un tassello essenziale) per la variegata casistica dei contratti di lavoro atipico caratterizzata da una durata temporanea del rapporto di lavoro, vuoi per la sua tormentata ed aggrovigliata evoluzione normativa post-riforma del 2001 (che conta, con un vorticoso crescendo nell'ultimo quinquennio, oltre 10 novelle, dopo la pacifica stabilità quasi quarantennale del sistema legislativo previgente imperniato sulla legge n. 230 del 1962), vuoi per le criticità che riflettono le tensioni e le trasformazioni del diritto del lavoro italiano, fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea, alla ricerca di strumenti per creare nuove occasioni di occupazione, nel contesto di politiche europee di *flexisecurity*» (M. BROLLO, *La flessibilità del lavoro a termine dopo il "Jobs Act"*, in corso di pubblicazione negli Atti di Torino in onore di Paolo Tosi).

³ L. ZAPPALÀ, *Il ricorso al lavoro a termine per ragioni sostitutive tra interpretazione costituzionalmente orientata e giudizio sulla violazione della clausola di non regresso* (nota a C. Giust. 24 giugno 2010, n. 98), in *Rivista italiana diritto lavoro*, 2010, 4, p. 1050.

⁴ S. GIUBBONI, *Il contratto a tempo determinato nella legge n. 183 del 2010*, in *Rivista italiana diritto lavoro*, 2011, 2, p. 227.

⁵ Cfr., tra gli altri, in questi termini, in sede di valutazione del "progetto politico" immanente alla riforma del mercato del lavoro attuata con il decreto legislativo n. 276/2003, M. RICCI, *Le finalità del d.lgs. n. 276/2003*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 8.

dichiarazione di disponibilità dei soggetti in cerca di occupazione, semplificazione del Documento unico di regolarità contributiva (Durc), contratti di solidarietà per le imprese che rientrano nel campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni. Altrettanto in secondo piano sono rimasti, a nostro avviso, gli effetti delle nuove norme sul contratto di somministrazione a termine.⁶

Ma, come si diceva, l'attenzione della prima dottrina si è soprattutto incentrata sulla nuova disciplina del contratto a tempo determinato. Partiamo, dunque, da qui.

2. Il nuovo contratto a termine

La novella sul termine si inserisce nello scenario normativo confuso e disorganico che caratterizza la regolamentazione della materia. L'intervento correttivo qui in commento alimenta questa confusione e rende difficilmente decifrabile il relativo quadro legislativo. L'intervento si propone di ridefinire le regole, ma opera, però, in modo incerto e, comunque, non nella prospettiva della riduzione della segmentazione del mercato, innalzando, se possibile, le barriere che separano il lavoro a tempo indeterminato dai contratti temporanei.

Passa da 12 a 36 mesi la durata dei contratti a tempo determinato a-causali, ossia quelli per cui non vige l'obbligo di specificare il motivo dell'assunzione. La regola della mancata motivazione si applica anche alle proroghe e ai rapporti di lavoro in somministrazione. Sarà, tuttavia, possibile assumere a tempo determinato nel limite del 20 per cento del totale degli assunti a tempo indeterminato in forza al primo gennaio dell'anno di assunzione. Limite, però, previsto solo per le imprese che occupano più di 5 dipendenti. Al di sotto di tale numero di dipendenti, infatti, vi è libertà di stipula, anche oltre il 20%. Dal nuovo tetto legale sono, comunque, esonerati i contratti di lavoro stipulati dagli enti di ricerca (sia pubblici, che privati) con ricercatori e personale tecnico, mentre i contratti di ricerca scientifica in via esclusiva possono avere durata pari a quella del progetto di ricerca.

Le proroghe consentite passano da una a cinque (in decreto erano otto) nei 36 mesi. I contratti a tempo determinato potranno, infatti, essere prorogati fino a un massimo di cinque volte in tre anni, a prescindere dai rinnovi contrattuali. L'inciso secondo cui le predette proroghe sono oggi ammesse (pur nell'arco dei complessivi 36 mesi) «indipendentemente dal numero dei rinnovi solleva qualche perplessità. «Letteralmente, la

⁶ Un primo esame in S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro (Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78)*, Adapt University press, 2014, p. 61 ss.

disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che il numero massimo di proroghe non si riferisce ai singoli (molteplici) contratti a termine che, di rinnovo in rinnovo, possono concorrere al raggiungimento dei 36 mesi, ma al numero di proroghe ammissibili complessivamente, in relazione quindi all'attività lavorativa per la quale il contratto è stato inizialmente stipulato, ovvero alla medesima mansione».⁷

Insomma, il provvedimento normativo qui in commento sembra spingere «le imprese ad assumere, oggi, con un primo breve contratto, nella speranza che domani, rimessosi lentamente in moto il processo di ripresa economica, lo si possa prorogare, e poi ancora prorogare (fino ad un massimo di 5 proroghe) fino a 36 mesi. Così inteso il limite ha un senso concreto, ma il suo significato dipende, allora, dalle condizioni richieste per le proroghe».⁸

Diviene, dunque, adesso possibile assumere un lavoratore a termine per cinque volte nell'arco di tre anni. Una sorta di lungo "periodo di prova", durante il quale il datore di lavoro può "licenziare" senza obbligo di preavviso, motivazione, indennità. L'obiettivo specifico è, come si diceva, quello di incrementare le occasioni di lavoro e garantire a tutti un equo accesso a una occupazione dignitosa e regolare. Questo obiettivo viene, ancora una volta, perseguito azionando la leva della flessibilità (all'ingresso), nella ritenuta sua capacità di contribuire a ridurre le iniquità, le inefficienze e le imperfezioni che derivano da un mercato del lavoro (ritenuto ancora) rigido.

Secondo Pietro Ichino, con queste modifiche l'ordinamento fa un passo avanti, non considerando più il contratto a termine "socialmente pericoloso", «superando così la presunzione negativa che dal 1962 per mezzo secolo ha accompagnato questi rapporti di lavoro».⁹ L'esperienza pratica, tuttavia, ha evidenziato che la strada della flessibilità non conduce alla destinazione sperata: il tasso di disoccupazione non ha invertito il suo percorso di crescita e il mercato del lavoro è rimasto duale e iniquo: da un lato, una quota ancora maggioritaria (ma per quanto?)¹⁰ di lavoratori

⁷ In questo senso, in modo condivisibile, M. TIRABOSCHI, P. TOMASSETTI, *Il nuovo lavoro a termine*, cit., p. 6, che aggiungono: «Non è del tutto chiaro, infatti, se la precisazione sia da intendere nel senso che i contratti a termine possono essere rinnovati senza limiti, fermo restando il tetto di 36 mesi, oppure se le 5 proroghe debbano essere calcolate indipendentemente dal numero dei rinnovi effettuati nell'arco dei 36 mesi. Il nodo è controverso e dovrà essere quanto prima sciolto dalla prassi amministrativa».

⁸ Così L. MENGHINI, *La nuova disciplina del lavoro a termine del 2014: una rivoluzione utile, doverosamente provvisoria*, Relazione al convegno organizzato il 4 giugno 2014 al Corso di Perfezionamento in diritto del lavoro dell'Università di Padova su "La nuova disciplina del lavoro a termine".

⁹ In *Il Sole 24 Ore*, 8 maggio 2014.

¹⁰ Per quanto concerne il rapporto tra contratti a tempo indeterminato e contratti a termine, dall'esame dei flussi delle assunzioni (quelle "regolari", ovviamente) documentati dalle

dipendenti che usufruisce di diritti e tutele; dall'altro, un esercito (in continua crescita) di precari che quei diritti e quelle tutele non riesce neppure ad immaginare.

Ancora una volta ci troviamo a registrare come, rispetto alla riformulazione normativa qui in esame, molta dell'attenzione dei c.d. addetti ai lavori si sia concentrata più sui profili "mediatici", che sulle possibili risposte occupazionali. Ci interessa, qui, invece, soffermare la nostra attenzione su alcuni passaggi del testo legislativo in commento che, così come i precedenti interventi di cui alle leggi n. 92/2012 e n. 99/2013, non svolge, a nostro avviso, come, invece, dovrebbe, il compito di irrigidire, in chiave antifraudolenta, gli strumenti di accesso al lavoro, a favore del "classico" contratto di lavoro a tempo indeterminato, dallo stesso legislatore «proclamato "idolo" della normativa italiana recente, almeno fin dal D.Lgs. n. 368/2001».¹¹ Anzi. Sotto tale profilo, il contratto di lavoro a termine, ad esempio, continua a costituire il simbolo della politica legislativa in materia, ossia di quella politica che in precedenti occasioni abbiamo definito "a passo di gambero", un po' avanti, molto indietro: a tal punto da rendere in concreto difficile ogni valutazione da parte delle imprese in termini di forza lavoro.

Sempre per ciò che concerne, specificamente, le modifiche apportate alla disciplina del contratto a termine, con l'entrata in vigore del nuovo impianto normativo il datore di lavoro potrà, come detto, sempre instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato privi di specifica causale, purché nel limite di durata di trentasei mesi. Viene così superato il precedente sistema che limitava tale possibilità (di stipulare, appunto, un contratto a termine a-causale) soltanto al primo rapporto di lavoro a tempo determinato e ribaltata, di fatto, l'impostazione che alla disciplina della materia aveva assegnato la riforma Fornero, che consentiva all'impresa di rinviare per una sola volta la decisione di assunzione (o meno) del lavoratore a termine.

La prima parte dell'art. 1 del decreto legislativo n. 368/2001, introdotta dalla c.d. riforma Fornero di cui alla legge n. 92/2012 poneva, si rammenterà, l'accento sulla natura di "forma comune" del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In precedenza, la legge n. 247/2007 aveva anteposto all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 368/2001 la seguente espressione: «il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato». Formula di natura programmatica e sostanzialmente priva di specifico valore precettivo, ma di indiscutibile rilievo

comunicazioni obbligatorie al ministero del Lavoro, risulta che il 21,4 per cento di assunzioni a tempo indeterminato sul flusso totale dei contratti del 2009 si è ridotto al 16,5 per cento nel 2013, mentre la frazione delle assunzioni a termine, sempre in termini di flusso, è nello stesso periodo aumentata dal 62,7 al 68 per cento.

¹¹ G. ZILIO GRANDI, *Dal D.L. n. 76 alla legge n. 99 del 2013: Back to the future o Timeline?*, University press, 2013.

sistematico e dogmatico. Oggi, però, il provvedimento legislativo qui in esame, rende legittima l'apposizione del termine al contratto di lavoro alla stessa stregua del contratto a tempo indeterminato, nel senso che, come per quest'ultimo, non è più necessario giustificare l'apposizione del termine. Evidente e corposa la liberalizzazione.¹²

3. Il tetto del 20% quale unico limite all'apposizione del termine al contratto di lavoro

Come è sopra cenno, il numero complessivo di rapporti di lavoro a termine costituiti da ciascun datore di lavoro non può eccedere il limite del 20 per cento dell'organico complessivo. Sono fatte salve, però, «le disposizioni dell'art. 10 comma 7»:¹³ così prosegue la norma.¹⁴

Per il caso di superamento del tetto del 20% si introduce (legge di conversione) una sanzione amministrativa pari al 20% della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a quindici giorni di durata del rapporto di lavoro, laddove il numero dei lavoratori assunti in violazione del

¹² *Contra*, in parte, L. MENGhini, *La nuova disciplina del lavoro a termine del 2014: una rivoluzione utile, doverosamente provvisoria*, cit., secondo cui ciò che è «rivoluzionario rispetto all'assetto precedente è l'abbandono del sistema delle causali sia oggettive che soggettive, e l'introduzione di limiti solo in termini temporali e quantitativi. Ancora una volta, tuttavia, a meno che l'applicazione del decreto dimostri l'assoluta ineffettività di questi limiti, a mio avviso non si può parlare di piena e completa liberalizzazione dell'istituto, divenuto equivalente o alternativo al contratto a tempo indeterminato, perché i limiti temporali e quantitativi continuano a segnalare lo sfavore verso il contratto a termine, che l'ordinamento continua a voler limitare, certo in modo di gran lunga meno stringente rispetto al passato, nei confronti del contratto a tempo indeterminato per gli aspetti legati alla precarietà del lavoro e della vita».

¹³ Che così recita: «La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'articolo 1, è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi:

- a) nella fase di avvio di nuove attività per i periodi che saranno definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici;
- b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità, ivi comprese le attività già previste nell'elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, e successive modificazioni;
- c) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi;
- d) con lavoratori di età superiore a 55 anni» (previsione introdotta dal decreto legge n. 76/2013).

¹⁴ Secondo L. MENGhini, *La nuova disciplina del lavoro a termine del 2014: una rivoluzione utile, doverosamente provvisoria*, cit., se la sostituzione delle causali oggettive e soggettive con un limite numerico di contratti a termine utilizzabili semplifica l'attuazione della disciplina della materia, abbassa il contenzioso, apre le possibilità di investimenti esteri, dà maggior certezza alle imprese «e maggiori occasioni di lavoro (se pur precario) agli attuali tantissimi disoccupati, [...] vi è da chiedersi, innanzitutto, se il limite numerico sia congruo rispetto all'esigenza di incrementare l'occupazione senza sacrificare troppo l'esigenza di stabilità nel lavoro».

limite percentuale non sia superiore a uno (la sanzione cresce al 50% se il numero dei lavoratori assunti in violazione del predetto limite sia superiore a uno). Qui è evidente e forte la discontinuità rispetto alla disciplina previgente ed il tentativo di deciso cambio di rotta che si vorrebbe imprimere alla fattispecie. Peraltro, sul punto, il testo di legge uscito dal Senato è incoerente rispetto a quanto in origine scritto nel decreto legge (che non prevedeva alcuna conseguenza per il superamento del tetto) e nel testo approvato dalla Camera dei Deputati (ove era prevista la trasformazione in contratti a tempo indeterminato). Una rilevante modifica, dunque, quella così da ultimo introdotta: l'impresa che superi la suddetta soglia del 20% non dovrebbe più essere costretta (usiamo il condizionale per quanto si dirà tra poco) ad assumere a tempo indeterminato, ma dovrebbe andare più semplicemente (e "serenamente") incontro ad una ammenda amministrativa.

Con o.d.g. n. 22/11 accolto nel corso dell'esame del decreto in commissione Lavoro del Senato il Governo si è impegnato, «a tutela di entrambe le parti del rapporto», a precisare la delimitazione della portata della sanzione comminata per il contratto a termine eccedente il limite del 20% e, segnatamente, a chiarire che la sanzione opera soltanto sul piano amministrativo, comportando l'esborso pecuniario a carico del datore di lavoro, con esclusione di qualsiasi sanzione ulteriore sul piano civilistico: il contratto resta valido ed efficace, produce tutti gli effetti suoi propri fino al termine pattuito e nessun risarcimento è dovuto al singolo lavoratore interessato, poiché nel nuovo contesto ordinamentale l'apposizione del termine al contratto, se stipulata nella forma dovuta, è in sé legittima, non necessitando di alcuna giustificazione. Insomma, secondo il suddetto ordine del giorno del Senato, la sanzione amministrativa, come detto, dovrebbe sostituire il precedente regime sanzionatorio (conversione del rapporto e indennità risarcitoria fino a dodici mesi).

Sembra che la scelta di applicare una soluzione più "morbida" in questi casi sia da collegare in termini di necessità di "bilanciamento" rispetto alla contrazione (operata, come detto, nel corso dell'iter parlamentare della conversione in legge) del numero di proroghe massimo consentito, che ridurrebbe l'iniezione di flessibilità complessiva. Si tenta di giustificare la sostituzione dell'obbligo di reintegro con la più "mite" sanzione dell'ammenda amministrativa (seppur di cospicua entità), con l'esigenza di ridurre il più possibile quelle barriere, anche psicologiche, ritenute ostacolo alla creazione effettiva di posti di lavoro. La sostituzione dell'effetto tradizionale della conversione del rapporto di lavoro (da determinato ad indeterminato) viene, poi, ulteriormente giustificata dalla situazione di incertezza, maggiore rispetto al passato, in cui oggi le nostre imprese si trovano ad operare e che farebbe sì che il termine apposto costituisca elemento essenziale del contratto, nel senso che senza quel termine esso non sarebbe stato

stipulato. Se così è, questo il ragionamento a base della modificazione apportata in sede di conversione in legge del testo varato dal Governo, allora la sanzione per l'irregolarità del termine apposto non può evidentemente più consistere nella nullità del termine sanzionata con la conversione del contratto stesso in contratto a tempo indeterminato.

Ancora, ritengono i sostenitori dell'approccio sanzionatorio più morbido, occorre considerare che il contratto a termine non è più considerato in sé una "anomalia" che necessita di una specifica giustificazione per essere ammessa dall'ordinamento, bensì un tipo negoziale di cui l'imprenditore può avvalersi liberamente per l'inserimento di un lavoratore in azienda. Ne conseguirebbe che la sanzione correlata a una circostanza esterna al singolo contratto (ovvero il fatto che ci sia già un numero, superiore al 20%, di dipendenti assunti con tale modalità contrattuale) non può più consistere - come in passato - nella conversione a tempo indeterminato, ma può e deve concretizzarsi in un diverso disincentivo, che sia efficace, senza che però sconvolga l'assetto negoziale posto in essere dalle parti. In altri termini, la conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato genererebbe una discrasia tra sanzione e interesse lesa: quest'ultimo non sarebbe, infatti, l'interesse dell'ultimo lavoratore entrato in azienda, bensì l'interesse generale a che almeno quattro quinti degli organici siano legati all'azienda a tempo indeterminato.

Parlavamo prima di deciso cambio di rotta che si "vorrebbe" imprimere alla fattispecie degli effetti della stipulazione di un contratto a termine fuori dalle previsioni di legge. Si, perché anche al legislatore, infatti, avrà ben presente noto il consolidato orientamento giurisprudenziale fondato sulla considerazione che il termine finale pattuito costituisce, nell'intendimento dell'imprenditore stipulante, soltanto un mero espediente per eludere la disciplina del licenziamento. Con la conseguenza che lo stesso non può elevarsi ad elemento essenziale del contratto, poiché l'imprenditore stesso lo avrebbe comunque stipulato (a tempo indeterminato) anche senza quella clausola.

Orbene, rispetto a queste conclusioni non riusciamo, in realtà, a rinvenire alcun mutamento di quel presupposto negoziale tipico che la giurisprudenza pone a base dell'effetto della conversione a tempo indeterminato. Né scorgiamo alcuna esigenza di "bilanciamento" in questa operazione al "ribasso", visto che la riduzione del numero massimo di proroghe consentite (da otto a cinque) riportata in sede di conversione non "svilisce" in alcun modo il notevole incremento di flessibilità che il nuovo impianto normativo complessivamente introduce.

Ma ancor prima di queste considerazioni, riteniamo che la conclusione della sostituzione della sanzione civile (conversione rapporto di lavoro) con la sanzione amministrativa (ammenda pari al 20% o al 50%, a seconda, come

detto, del numero di lavoratori assunti a tempo determinato in misura superiore alla soglia di legge) non trovi valido e preciso sostegno normativo. Manca, infatti, qualsiasi riferimento, diretto o indiretto che sia, al superamento del sistema della conversione. E di ciò si ha conferma e riprova nello stesso sopra ricordato ordine del giorno approvato dal Senato, indice evidente che, allo stato, nella legge non vi è traccia di siffatta sostituzione. Insomma, a fronte di una chiara volontà del legislatore di escludere l'applicabilità della sanzione della conversione per i casi di superamento del tetto, all'interprete non resta altra strada che prendere atto del fatto che non è stato in alcun modo modificato il Collegato lavoro nella parte in cui considera quella della conversione la sanzione tipica per il contratto a tempo determinato non conforme a legge. In altri termini, riteniamo che nel caso in cui venga superata la soglia del 20% continui a verificarsi l'effetto della conversione del contratto a termine in contratto di lavoro a tempo indeterminato, per intrinseca carenza dei requisiti richiesti dal decreto legislativo n. 368/2001.¹⁵

4. Le altre modifiche alla disciplina del contratto a termine

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 368/2001 l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto: adesso tale vincolo è però, sensibilmente più leggero, atteso che lo stesso opera solo in relazione alla circostanza della determinazione, diretta o indiretta, della durata del rapporto di lavoro, non essendo più necessario specificarne le ragioni. Tuttavia, il comma 3 non è stato modificato e, di conseguenza, «copia dell'atto scritto deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione». Deve, poi, ritenersi ancora in vigore anche quanto disposto dal successivo comma 4, secondo cui «la scrittura non è tuttavia necessaria quando la durata del rapporto di lavoro, puramente occasionale, non sia superiore a dodici giorni».

Così come resta valido quanto previsto dall'art. 5 in materia di maggiorazione della retribuzione: «Se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato ai sensi dell'articolo 4, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al venti per cento fino al decimo giorno successivo, al quaranta per cento per ciascun giorno ulteriore».

Quindi, per i contratti al di sotto dei sei mesi, vige la disposizione per cui il rapporto può continuare per 30 giorni extra, mentre al 50esimo scade il

¹⁵ Sulla problematica più generale della conversione si v. di recente Cassazione, 8 gennaio 2014, n. 161, in *Diritto e Giustizia online*, 2014, 9 gennaio.

termine per il rinnovo dei rapporti di lavoro di durata superiore.

Del pari, resta ferma la regola della trasformazione a tempo indeterminato del contratto proseguito di fatto: «Se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, nonché decorso il periodo complessivo di cui al comma 4 bis, ovvero oltre il cinquantesimo giorno negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini».

Ai sensi dell'art. 5, comma 4 *quater*, del decreto legislativo n. 368/2001, il lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a termine presso la stessa azienda, abbia prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi ha diritto di precedenza fatte salve le diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine. Il nuovo impianto normativo ora precisa che «Fermo restando quanto già previsto dal presente articolo per il diritto di precedenza, per le lavoratrici il congedo di maternità di cui all'articolo 16, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, intervenuto nell'esecuzione di un contratto a termine presso la stessa azienda, concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza di cui al primo periodo. Alle medesime lavoratrici è altresì riconosciuto, con le stesse modalità di cui al presente comma, il diritto di precedenza anche nelle assunzioni a tempo determinato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti rapporti a termine».

Il successivo comma 4 *quinqüies* dispone, poi, che «il lavoratore assunto a termine per lo svolgimento di attività stagionali ha diritto di precedenza, rispetto a nuove assunzioni a termine da parte dello stesso datore di lavoro per le medesime attività stagionali».

Il comma 1, lett. b) *sexies*, del decreto legge, come convertito, aggiunge, in fine, all'articolo 5, comma 4 *sexies*, del decreto legislativo n. 368/2001, il seguente periodo: «Il diritto di precedenza di cui ai commi 4 *quater* e 4 *quinqüies* deve essere espressamente richiamato nell'atto scritto di cui all'articolo 1, comma 2». La disposizione mira a chiarire che l'obbligo di informazione gravante sul datore di lavoro nei confronti della persona assunta con contratto a termine, circa il suo diritto di precedenza nella riassunzione, può e deve essere assolto con il richiamo del diritto in questione nello stesso documento contenente il nuovo contratto di lavoro, non essendo necessaria la consegna di un documento apposito. Si tratta di una precisazione alquanto utile perché dovrebbe riuscire a chiarire alcune

difformi interpretazioni della prassi, nel senso che l'Inps, in applicazione della norma di cui all'art. 4, comma 12, della legge n. 92/2012, richiedeva ai datori di lavoro, ai fini del riconoscimento dei relativi incentivi, di fornire ai propri dipendenti a tempo determinato le previste informazioni a proposito del diritto di precedenza.

Detto dell'utilità della disposizione non possiamo che criticarne le modalità della sua redazione tecnica, posto che non si dice, ad esempio, cosa succede nell'ipotesi in cui il datore di lavoro abbia ommesso tale informazione scritta. Fermo restando che detta omissione non ci pare in grado di inficiare in alcun modo né il rapporto in essere, né il diritto di precedenza, si può ipotizzare il sorgere di un diritto al risarcimento degli eventuali danni subiti dal lavoratore per effetto dell'omissione di cui trattasi, oltre che l'irrogazione di una sanzione amministrativa da parte degli organi ispettivi in materia di lavoro, previo invito ad adempiere formulato ex art. 14 del decreto legislativo n. 124/2004.

Resta da dire che la riforma della causale non sembra toccare i regimi speciali. Già prima del decreto legge n. 34/2014, infatti, questi ultimi garantivano l'esenzione dall'onere di specificazione della causale del ricorso al termine. Il mantenimento in vita di questi regimi sembra testimoniare la volontà del legislatore di salvaguardare le regole speciali previste per determinati settori, che, come sotto il vigore della disciplina precedente, potranno continuare a fruire di un doppio regime normativo. In questi speciali ambiti, infatti, potranno applicarsi le regole della disciplina ordinaria, e così, ad esempio, le regole sulla a-causalità e quelle sui limiti quantitativi di accesso al tipo; nel contempo, tuttavia, si potranno applicare tutte le altre regole (speciali) che, anche nel nuovo contesto normativo, rendano eventualmente più agevole il ricorso al contratto a tempo determinato.¹⁶ Fermo restando che saranno da approfondire, nello specifico, i problemi di coordinamento tra regime ordinario e regime speciale, essendo mutati i parametri di riferimento.

¹⁶ Così, a titolo esemplificativo, restano in vita le disposizioni che consentono di stipulare contratti di lavoro a termine privi di causale nelle aziende di trasporto aereo o esercenti i servizi aeroportuali, per un periodo massimo di sei mesi compresi tra aprile e ottobre e di quattro mesi per periodi diversamente distribuiti. Analoga la facoltà concessa per l'esecuzione di servizi operativi di terra e di volo, di assistenza a bordo di passeggeri e merci. Resta, del pari, in vita la legislazione speciale dettata per l'assunzione di lavoratori impiegati nel settore postale (rammentiamo che in detto settore non è necessaria la sussistenza e l'indicazione della causale per un periodo massimo di sei mesi, compresi tra aprile ed ottobre, e di quattro mesi per periodi diversamente distribuiti e nella percentuale non superiore al 15% dell'organico aziendale riferito al primo gennaio dell'anno cui si riferiscono le assunzioni). Anche le start up innovative beneficiano di ampie deroghe rispetto alla disciplina ordinaria.

5. Le novità in materia di apprendistato

Quanto all'apprendistato, «finalmente l'attenzione del Legislatore si sposta dall'apprendistato professionalizzante – che, indubbiamente, è la forma più utilizzata e, per questo, è sin qui stata la fattispecie oggetto di maggiore interesse a livello regolatorio – all'apprendistato di tipo scolastico e in alternanza quantunque con misure ambigue e di dubbia rilevanza pratica e applicativa».¹⁷

La prospettiva che sembra accompagnare le modifiche apportate alla disciplina in materia dettata dal decreto legislativo n. 167/2011 e dalla legge n. 92/2012 è quella della semplificazione, in primo luogo, per ciò che concerne la redazione del piano formativo individuale. Anche se deve subito segnalarsi come l'intervento di semplificazione risulta, alla luce della legge di conversione, sensibilmente ridimensionato rispetto a quello più drastico in origine previsto nel testo del decreto legge.

Discontinuità, dunque, rispetto alla passata tendenza alla "burocratizzazione" del procedimento per l'assunzione di un apprendista, anche se non è sopravvissuto, alla conversione in legge, il testo originario del decreto che faceva venir meno del tutto l'obbligo (previgente) di redazione in forma scritta. La disposizione (art. 2, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167), in tema di «forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale», che diviene «forma scritta del contratto e del patto di prova», recita oggi: «Il contratto di apprendistato contiene, in forma sintetica, il piano formativo individuale definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali».

Il nuovo contratto di apprendistato, dunque, rischia di vedere in qualche modo "svilita" la componente più formativa, ma, come sopra detto, ha anche rischiato di perderla del tutto. «In un certo senso, questo trasforma la natura stessa dell'apprendistato, eliminando la componente di interesse pubblico, in grado di accrescere non tanto la produttività a breve nell'impresa, quanto l'occupabilità a medio-lungo termine del lavoratore».¹⁸

¹⁷ M. TIRABOSCHI, P. TOMASSETTI, *Apprendistato: una semplificazione di facciata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro (Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78)*, cit., p. 33.

¹⁸ F. PASTORE, *Il difficile percorso dell'apprendistato*, in *www.lavoce.info.it*, maggio 2014, che osserva, tra l'altro: «Quando c'è la crisi, l'orizzonte temporale di programmazione delle scelte di personale delle imprese si riduce drasticamente: le aziende non sanno più se e quando saranno in grado di trarre vantaggio dalla formazione dei propri dipendenti. Gli effetti della formazione professionale specifica a un certo posto di lavoro richiedono tempo per dispiegarsi. Allora, meglio i contratti temporanei senza formazione professionale. E forse l'intento del legislatore oggi è proprio quello di andare incontro a questa esigenza delle imprese. Tuttavia, c'è il rischio che il provvedimento non sia risolutivo, cioè non riesca da solo a rilanciare l'apprendistato, mentre al contempo elimina un suo elemento costitutivo. Allora, forse meglio sarebbe stato

Una corposa discontinuità rispetto alla precedente previsione normativa si registra in materia di assunzione di nuovi apprendisti. La novella, infatti, riduce gli obblighi previsti dalla legislazione previgente ai fini di nuove assunzioni in apprendistato (obbligo di stabilizzazione del 30% degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti), da un lato circoscrivendo l'applicazione della previsione normativa alle (sole) imprese con più di 50 dipendenti, dall'altro riducendo al 20% la percentuale di stabilizzazione. È possibile segnalare come nel testo di cui al decreto legge gli obblighi di stabilizzazione di cui trattasi erano stati del tutto soppressi, mentre nel testo emendato dalla Camera detto obbligo era applicabile solo alle imprese con più di 30 dipendenti.

Mentre viene abrogata la disposizione di cui al comma 3 *ter*, all'art. 3 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2 *ter*. Fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva, in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione che tenga conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione almeno nella misura del 35 per cento del relativo monte ore complessivo». La nuova disposizione denota una particolare "sensibilità" del legislatore al profilo retributivo, non sempre presente nei precedenti interventi normativi in materia.

Una rinnovata attenzione del legislatore alle diverse esigenze dei territori e del relativo mercato del lavoro sembra potersi scorgersi nella norma che prevede, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che abbiano definito un sistema di alternanza scuola-lavoro, la possibilità che i contratti collettivi di lavoro stipulati da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possano consentire specifiche modalità di utilizzo del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, per lo svolgimento di attività stagionali.

La semplificazione di cui si diceva poc'anzi concerne anche i profili formativi. Si prevede, a tal proposito, che la Regione provveda ad informare il datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, circa le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarate disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 febbraio 2014. Sotto tale profilo ricordiamo che la previgente disciplina disponeva l'obbligatorietà della formazione pubblica regionale. Il decreto legge n. 34/2014 lasciava al

aspettare tempi migliori e puntare, in questa fase, a permettere che gli operatori sviluppassero il dialogo sociale attraverso la sua pratica».

datore di lavoro la scelta se avvalersene o meno, mentre il testo approvato in prima lettura dalla Camera stabiliva che l'obbligo di integrazione della formazione con l'offerta pubblica veniva meno laddove la Regione non avesse comunicato, entro 45 giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro con l'apprendista, le modalità per usufruirne. Palese, sul punto, l'approccio ondivago del legislatore.

6. Le ulteriori previsioni del decreto n. 34 come convertito

Il decreto legge n. 34/2014 interviene, come detto, anche sui contratti di solidarietà che riguardano le imprese che, a vario titolo, rientrano nel campo di applicazione dell'integrazione salariale ordinaria. Viene, anzitutto, incrementato con una somma pari a 15 milioni di euro, per l'anno 2014, lo stanziamento a disposizione. Indice, questo, della particolare attenzione che viene prestata alla crisi occupazionale in corso ed alle connesse difficoltà delle nostre imprese.

Una seconda modalità di intervento, in continuità "legislativa" e discontinuità "operativa", concerne, poi, la riduzione contributiva oraria a favore dei datori di lavoro che hanno stipulato contratti di solidarietà ma che, per una serie di motivi, non è di fatto applicata da tanto tempo (gli ultimi contributi si riferiscono, a quanto consta, agli accordi stipulati entro il 31 dicembre 2005). Orbene, un ulteriore decreto interministeriale (Lavoro, Economia) dovrà stabilire i criteri per la individuazione delle imprese che ne potranno beneficiare, sempre nei limiti delle risorse disponibili. La norma, però, ha la pecca di non indicare alcun termine entro il quale il predetto decreto dovrà essere emanato, rischiando, così, di vanificare del tutto i buoni propositi del legislatore.¹⁹

Tra le modifiche apportate dall'art. 3 del decreto legge in commento, la prima riguarda l'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, in materia di servizi in favore dei soggetti che cercano lavoro e che sono inseriti in appositi elenchi anagrafici.²⁰ La parola, generica, «persone» viene sostituita con «i cittadini italiani nonché i cittadini di Stati membri dell'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia». Si tratta, come si vede, di una semplice precisazione, considerato che sono questi i soggetti che, risultando iscritti, possono

¹⁹ Una disamina delle novità in materia di contratti di solidarietà in R. PUPO, *Contratti di solidarietà: benefici contributivi ai datori di lavoro*, in E. BORTOLAMEI, L. DI STEFANO, L. MATRUNDOLA (a cura di), *La riforma infinita alla prova del Jobs Act*, in *QFMB Saggi/Ricerche*, p. 56 ss.

²⁰ Per un approfondimento v. S. SPATTINI, *L'elenco anagrafico dei lavoratori e l'acquisizione dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro (Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78)*, cit., p. 117 ss.

usufruire dei servizi pubblici del collocamento. La norma, dunque, mira a garantire la parità di trattamento dei soggetti in cerca di occupazione in uno degli Stati membri dell'Unione europea indipendentemente dal luogo di residenza.

Viene, inoltre, eliminato il requisito del domicilio, nella prospettiva di ampliare la possibilità di usufruire delle azioni di politica attiva poste in essere dai servizi competenti. In particolare, la norma è diretta a rendere immediatamente operativa la c.d. *Youth guarantee*, disponendo che i giovani in cerca di occupazione possano rivolgersi ad un qualsiasi servizio per l'impiego indipendentemente dall'ambito territoriale di residenza.

L'art. 4 contiene, in materia di Durc, alcune disposizioni che non hanno un effetto immediato, ma che impegnano l'Esecutivo ad emanare provvedimenti finalizzati a rendere effettiva la "dematerializzazione" del predetto Documento unico di regolarità contributiva.²¹ La disposizione appare sostanzialmente coerente rispetto agli obiettivi di semplificazione e "sburocratizzazione" che l'intervento legislativo dichiara di voler perseguire. A partire dal giorno nel quale il decreto interministeriale (Lavoro, Economia, Funzione pubblica, con necessario coinvolgimento procedimentale di Inps e Inail) entrerà in vigore sarà attuata una corposa facilitazione "amministrativa" per tutte quelle imprese interessate a verificare (in tempi rapidi e in via esclusivamente telematica) la regolarità contributiva verso l'Inps e l'Inail ed anche verso le Casse Edili per le imprese del settore delle costruzioni. Nulla, invece, cambia per la validità dell'interrogazione (prima si parlava di documento) che rimane di 120 giorni, ferme fatte le eventuali ipotesi di esclusione che saranno espressamente definite nel predetto provvedimento di natura ministeriale.

Si tratta, senza dubbio, di una semplificazione di grande rilievo, specie laddove si consideri che l'impresa non sarà più tenuta ad alcun adempimento, essendosi il Durc trasformatosi da documento materiale in dato informatico.

7. Le modalità del legiferare in materia di lavoro e le esigenze di semplificazione del relativo quadro normativo

Il continuo rimaneggiamento di un istituto contrattuale è già di per sé

²¹ Per un sintetico, quanto efficace, esame della disciplina in materia di Durc, alla luce delle recenti novità, v. R. COVINO, *Verso una dematerializzazione del Durc*, in E. BORTOLAMEI, L. DI STEFANO, L. MATRUNDOLA (a cura di), *La riforma infinita alla prova del Jobs Act*, cit., p. 32 ss.; P. RAUSEI, *Una interrogazione telematica istantanea per sostituire (in futuro) il Durc*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro (Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78)*, cit., p. 102 ss.

un elemento negativo. La nostra legislazione del lavoro «risulta non solo ipertrofica (spesso con una mera valenza demagogica o ideologica, senza tener conto della adeguatezza delle regole, anzi troppo spesso aumentandone i difetti) e quasi schizofrenica (prevede e regola contratti di lavoro c.d. 'atipici' rispetto al modello standard per lo più per ostacolarli o vincolarli), ma addirittura la formulazione tecnica e linguistica delle norme rende disagevole la lettura e la comprensione anche agli stessi addetti ai lavori e quindi rende complicata l'effettiva applicazione. Inoltre è una regolamentazione molto instabile e volatile (con stillicidi di aggiustamenti ondivaghi), di frequente incompiuta, con massici rinvii a provvedimenti attuativi di secondo livello, anche atipici, spesso tardivi o mancanti». ²² A prescindere, dunque, dal merito dei recenti interventi succedutisi in materia (Fornero-Monti nel 2012, Letta nel 2013 e Renzi oggi) dobbiamo ancora una volta evidenziare come siffatto modo di legiferare, per successive stratificazioni, e di regolare fattispecie contrattuali così importanti quali, ad esempio, quelle dell'apprendistato e del lavoro a tempo determinato, ²³ con frequenti adattamenti che risentono dei diversi "umori" delle varie fasi storico-politiche nei quali sono adottati e rispondono ad obiettivi economico-sociali e di politica del diritto spesso tra loro contrastanti, non contribuisce di certo alla creazione di un sistema normativo chiaro, unitario e coerente, di cui da tempo, ormai, si sente il bisogno.

Sotto diverso profilo, non possiamo esimerci dall'evidenziare come i sopra ricordati interventi legislativi – a prescindere dagli effetti e dalle relative valutazioni in termini di miglioramento del quadro occupazionale – non hanno purtroppo contribuito a rimediare alla complessità del contesto normativo di riferimento in materia, compromettendo, così, già per definizione, il raggiungimento degli obiettivi auspicati, atteso che, in difetto di una concreta ed effettiva semplificazione del predetto quadro, difficilmente si invogliano le imprese ad assumere.

Questo, lo si ribadisce, a prescindere dalle valutazioni del merito e del contenuto dei predetti interventi normativi, sui quali pure molto vi sarebbe da dire. È facile osservare, in tale prospettiva, come sia divenuta ormai indifferibile una compiuta, profonda revisione delle numerose tipologie contrattuali che, in materia, affastellano, confusamente, il ns. sistema, con conseguente semplificazione del contesto normativo di riferimento ed abrogazione di tutte quelle disposizioni incompatibili con l'indirizzo prescelto, oltre che di tutte quelle che creano difficoltà interpretative e contribuiscono, quindi, ad alimentare un contenzioso che non fa di certo bene agli obiettivi di riduzione del tasso di disoccupazione. Il nostro legislatore, invece, maestro

²² Così sul punto si esprime, ad esempio, M. BROLLO, *La flessibilità del lavoro a termine dopo il "Jobs Act"*, cit.

²³ Schemi negoziali che rappresentano oggi circa l'80% dei nuovi avviamenti al lavoro.

nella stratificazione normativa e nel legiferare con poca chiarezza, sembra oggi superarsi, intervenendo in modo confuso e senza (quantomeno apparente) visione strategica di medio periodo su un quadro normativo già incoerente e spesso avulso dal contesto europeo. «La stella polare che dovrebbe guidare il legislatore, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, è quella delle regole chiare e certe per un'applicazione semplice, facile e prevedibile della legislazione. Ma la luminosità di questa stella, negli ultimi trent'anni, risulta alquanto offuscata e fioca, specie sul fronte degli interventi normativi che hanno portato ad un accrescimento delle forme di flessibilità in entrata (nel lavoro subordinato e non) e, da ultimo, anche in uscita (dal lavoro subordinato)».²⁴

La tecnica legislativa che sembra caratterizzare il provvedimento normativo appena varato è, ancora una volta, quella del legiferare sul fatto di ieri. Manca una prospettiva. Non c'è traccia di una visione complessiva. Un'attività legislativa, quella degli ultimi anni, intrapresa sulla scia delle ondate emotive o delle crisi finanziarie e di settore. Un metodo normativo, questo, «non proprio virtuoso, al quale siamo comunque abituati da tempo. Ma soprattutto una chiara assenza di strategia, di prospettiva, risposte immediate e di breve se non brevissimo periodo, un continuo intervenire in modo rapsodico ma certo non assonante, con continue cadute di tono e contraddizioni. E, ciò che è più grave, con la pretesa che sia un comma, un articolo, a cambiare le sorti dell'impresa e del lavoro nel nostro Paese».²⁵

La sensazione che se ne ricava è quella di un contesto disorganico ormai difficile da armonizzare. Peraltro, il legiferare per successive stratificazioni e in modo tutt'altro che chiaro produce dirette e immediate conseguenze non solo sul piano del contenzioso (che ha così occasione di proliferare, con buona pace delle istanze di riduzione dello stesso che ogni legislatore dichiara di voler perseguire), ma anche su quello del processo in senso stretto inteso. Accade così che la norma non costituisca più la fonte regolativa della controversia, ma diventi essa stessa l'oggetto del giudizio. Non si ricava più la fonte di regolamentazione del rapporto nella disciplina, ma nell'interpretazione della stessa, anzi, in quell'interpretazione che più si presta a porsi a base della decisione.

L'itinerario labirintico ha sostituito la struttura piramidale del diritto. Al vertice della piramide vi era (*rectius*: dovrebbe esserci!) il legislatore e, dunque, la norma. Nel labirinto, invece, oggi, si tracciano percorsi, nell'ambito dei quali l'interpretazione diviene fonte e il precetto viene trascurato. Tutto ciò nasconde una grave pericolosità, anche di natura sistematica e dogmatica.

²⁴ M. BROLLO, *La flessibilità del lavoro a termine dopo il "Jobs Act"*, cit.

²⁵ G. ZILIO GRANDI, *Dal D.L. n. 76 alla legge n. 99 del 2013: Back to the future o Timeline?*, cit.

8. Politiche del lavoro e flessibilità

L'ampia convergenza parlamentare, maturata in sede tecnica, sull'assetto complessivo della mini-riforma del mercato del lavoro appena varata non sembra si sia tradotta in unanime consenso politico; e questo, stavolta, almeno così ci sembra, non per ragioni di logica e strategia politica dei singoli schieramenti, bensì proprio per valutazioni legate ad un giudizio di merito sul nuovo prodotto normativo.

Nelle dichiarazioni programmatiche che hanno accompagnato l'emanazione del provvedimento normativo di cui trattasi si è fatto più volte presente che lo stesso deve essere considerato parte di un più ampio progetto di riforma complessiva del mercato del lavoro. La prospettiva è quella di un intervento che sia capace di incidere con vigore l'impianto della nostra legislazione in materia di lavoro e di modificarne il contenuto essenziale secondo il modello della *flexsecurity*, oggetto delle raccomandazioni ripetutamente rivolte negli anni recenti dall'Unione Europea agli Stati membri: un modello, questo, come noto, che implica la coniugazione della (massima) flessibilità delle strutture produttive con la (massima) sicurezza professionale ed economica dei lavoratori coinvolti nelle crisi occupazionali e nei processi di mobilità dai vecchi ai nuovi posti di lavoro. Una sicurezza non più basata sulla conservazione del posto di lavoro, bensì sul lavoro e sulla continuità del reddito da lavoro o, meglio, un passaggio da una logica di tutela dei redditi a una logica delle opportunità, nel quadro di efficaci strumenti di sostegno del reddito da assicurare alle persone coinvolte negli inevitabili passaggi tra posti di lavoro diversi, che già costituiscono (ed è facile intuire che sempre più costituiranno) eventi fisiologici, ordinari, nella vita lavorativa di ciascuno.

Nelle intenzioni del legislatore d'urgenza le disposizioni del provvedimento normativo oggetto di questo commento sono, dunque, come detto, destinate a collocarsi nel quadro di una riforma complessiva mirata a costruire la sicurezza economica e professionale delle persone che lavorano non mediante l'ingessatura dei singoli rapporti di lavoro (che ci si accinge, dunque, a caratterizzare – tutti, sia quelli a termine, sia quelli a tempo indeterminato – nel segno di una maggiore flessibilità), bensì mediante una congrua garanzia della continuità del reddito e di un investimento sulla efficace riqualificazione dei lavoratori che per qualsiasi motivo restino disoccupati, mirata agli sbocchi occupazionali effettivamente esistenti. L'intervento normativo di cui trattasi, in altri termini, si propone di agire, nell'immediato, per anticipare gli effetti della preannunciata più generale e profonda riforma, allentando subito i vincoli concernenti la costituzione dei rapporti di lavoro secondo i nuovi principi cui dovrebbe ispirarsi l'ordinamento delineato nel disegno di legge delega (A.S. 1428/2014) e per

avvicinare l'Italia agli standard europei.²⁶

La *ratio* sottesa al decreto è quella di tentare di rimuovere quello che è considerato il diaframma normativo che oggi ostacola l'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Le novità legislative in materia, secondo esecutivo e maggioranza parlamentare, dovrebbero favorire uno shock positivo sul mercato, con un correlato aumento del flusso delle assunzioni. Il ragionamento di partenza è che se è vero che le norme non hanno il potere di "creare lavoro", è altrettanto vero che le stesse sono capaci di impedire l'incontro fra domanda e offerta nel mercato dell'occupazione. Il provvedimento di legge qui in esame si fa, quindi, carico dell'esigenza di consentire alle imprese lo sfruttamento di qualsiasi opportunità di incremento del volume della produzione e degli organici, intervenendo con effetto immediato sulla possibilità di utilizzare in modo "incisivo ed efficace" gli strumenti normativi novellati.

In particolare, come si diceva, le modifiche alla disciplina in materia di lavoro appena varate si inseriscono (*rectius*: dovrebbero inserirsi) nell'ambito di un più ampio quadro di interventi normativi nella prospettiva di una corposa revisione delle attuali tipologie contrattuali lavoristiche, al fine di configurare un contesto negoziale che possa più efficacemente supportare le esigenze occupazionali e produttive.²⁷ Occorrerà, dunque, valutare l'effettiva coerenza di sistema delle modifiche apportate alla luce e in funzione degli eventuali annunciati interventi di complessivo riordino. Sotto tale profilo, la legge delega dovrebbe prevedere, a quanto trapela, un contratto unico a tutele crescenti, anche se la convergenza politica sul punto sembra alquanto lontana. Basti pensare a quanto afferma Maurizio Sacconi, secondo cui non possono esservi «testi unici, per quanto razionalizzanti, che possano essere esaustivi», né «tantomeno un solo contratto disegnato al meglio può assorbire la complessità dei lavori».²⁸ Per il momento, comunque, nero su

²⁶ Nella Relazione introduttiva della discussione sul disegno di legge n. 1464/2014, di conversione in legge del decreto legge n. 34/2014, svoltasi in Senato il 6 maggio 2014, si sottolinea come in Italia a fine 2013, in termini di stock, i rapporti di lavoro a termine erano il 13,8 per cento, a fronte del 15 per cento della Francia, del 14,7 per cento della Germania e di una media europea che si aggira intorno al 15 per cento.

²⁷ Osservano E. BORTOLAMEI, L. DI STEFANO, L. MATRUNDOLA (a cura di), *Presentazione*, in *La riforma infinita alla prova del Jobs Act*, in *QFMB Saggi/Ricerche*, p. 4, come proprio il livello record raggiunto dal tasso di disoccupazione, «specialmente nella fascia giovanile, si presenta come la facile giustificazione dell'ennesimo intervento sul mercato del lavoro: una giustificazione che sembra estendersi dai fini ai mezzi, traducendosi nel conferimento di un mandato pressoché incondizionato all'esecutivo. Da parte sua, il governo ha pensionato la concertazione senza inaugurare una nuova stagione di ricerca e discussione diffusa in grado di costruire un progetto collettivo di cambiamento».

²⁸ In *Corriere della Sera*, 19 marzo 2014. Secondo l'ex Ministro, il «Paese più sindacalizzato dell'Occidente» ha fatto registrare, «in tutto il dopoguerra, nel confronto con i competitori, bassa occupazione, bassi salari, bassa produttività, alti investimenti nelle tecnologie di processo per risparmiare lavoro, alto sommerso. Ancora oggi continua ad allargarsi la forbice con la

bianco vi è soltanto un decreto legge, appena convertito, che liberalizza di fatto il contratto a termine: la contraddizione appare evidente, tanto che in *www.lavoce.info* si è affermato che a leggere il decreto e il disegno di legge delega sul lavoro usciti dal Consiglio dei ministri «si ha l'impressione di assistere ad una crisi di schizofrenia».

Inoltre, poi, ci chiediamo (anche laddove le voci sul contratto unico di cui sopra dovessero effettivamente prendere la forma della norma di legge) perché un imprenditore dovrebbe rivolgersi al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti,²⁹ quando dispone di uno strumento negoziale come quello del contratto a termine triennale: nel periodo di inserimento lavorativo la competizione tra i due contratti appare improponibile!

Insomma, anche l'attuale Governo sembra ritenere che il problema, quantomeno quello centrale, del nostro mercato del lavoro sia rappresentato dalla rigidità dei contratti e non già dalla carenza di domanda interna e dal calo degli investimenti. Quindi, nonostante gli oltre 400 mila posti di lavoro perduti nel solo 2013,³⁰ il primo provvedimento del tanto pubblicizzato Jobs Act, che pure promette di accelerare gli effetti positivi di una incerta crescita sul mercato del lavoro, generando una "interazione virtuosa" che possa colmare i ritardi con cui la creazione di nuova occupazione segue la ripresa,³¹ si risolve in una mera ulteriore flessibilizzazione dei contratti di lavoro, considerato che oggi vi è la possibilità di rinnovare quelli a termine fino a ben cinque volte in tre anni. In breve, possibilità di spezzettare un rapporto di lavoro in tanti piccoli contratti di sei mesi (qualora si sfrutti l'intero periodo dei tre anni). E poi? Probabilmente conviene al datore di lavoro ripartire da zero con un nuovo lavoratore cui applicare le stesse modalità di assunzione: ecco che così si disincentivano le imprese ad investire sulle risorse umane e sulla progressiva acquisizione di competenze e professionalità e, in ultima analisi, a migliorare i margini di produttività. Come è possibile conciliare tutto questo con il preannunciato contratto unico a tutele crescenti?

9. Politiche di flessibilità e modalità di attuazione

Insomma, deregolamentazione e flessibilità: queste le linee guida

produttività degli altri, i salari sono decisi quasi per intero dal contratto nazionale in modo egualitario, la rotazione delle mansioni e la modulazione dell'orario sono una conquista difficile ed onerosa per l'impresa chiamata ogni giorno ad adeguarsi al mercato, la nuova assunzione è frenata dal timore di un contenzioso imponderabile».

²⁹ Sul tema e sulle conseguenze, sulle altre figure negoziali, di questa ulteriore "liberalizzazione" del contratto a termine v. B. CARUSO, *Nel cantiere del contratto di inserimento: "Il contratto ad affidamento crescente"*, in *Nel merito*, 12 maggio 2014.

³⁰ Fonte Istat.

³¹ Sono parole, queste, pronunciate dal Ministro dell'economia PIER CARLO PADOAN in un'intervista pubblicata sul *Corriere della Sera* del 13 aprile 2014.

della novella. Ma si tratta anche delle parole d'ordine della legislazione in materia di lavoro dal 2003 in avanti. Ad un certo punto, però, ci si accorge che la flessibilità non sembra in grado di mantenere le promesse in ordine alla crescita dei tassi di occupazione, crescita rimasta modesta, con una disoccupazione giovanile fuori controllo³² ed una produttività che non decolla, unitamente alla drastica riduzione degli investimenti. Sulla scena giuslavoristica italiana ed europea irrompe così il concetto di *flexicurity*, che, come noto, viene presentata come una combinazione tra flessibilità sotto il profilo della libertà di assunzione e di licenziamento e sicurezza (sul mercato del lavoro) per i lavoratori in termini di (sostegno al) reddito per il tramite di un appropriato e moderno sistema di ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro. In breve, «una combinazione integrata di politiche mirate alla flessibilità del lavoro e alla sicurezza dell'occupazione, ma anche del reddito».³³

Tuttavia, il nostro legislatore ha puntato molto sulla flessibilità e poco sulla sicurezza e sui sistemi di protezione sociale. E anche l'ultima novella qui in commento sembra confermare questa impostazione di politica del lavoro. A tal proposito, attenta dottrina segnala, in modo del tutto qui condiviso, come «seppur il legislatore della flessibilità in ingresso interviene solo al margine, tale variabilità proietta un'ombra sullo stesso centro del diritto del lavoro: alimenta sia la flessibilità 'in uscita', schivando agevolmente i residui vincoli dei licenziamenti e le nuove complicazioni delle dimissioni, sia la flessibilità 'gestionale' (diritti professionali, retributivi, formativi, di sicurezza, ecc.), dato che la soggezione aumenta per effetto della naturale tensione aspettativa (o della relativa, fortissima, pressione datoriale) verso il rinnovo del contratto di lavoro. Pertanto, a ben vedere, chi entra in modo flessibile nel mercato del lavoro è soggetto ad una 'flessibilità lavorativa' completa, a 360° gradi, che accentua i poteri del datore di lavoro e la condizione di debolezza del prestatore di lavoro».³⁴

³² I più recenti dati statistici a disposizione segnalano una disoccupazione al 12,7 % (soglia già toccata nel lontano 1977), mentre la disoccupazione giovanile ha raggiunto il record storico del 42,7%.

³³ S. LEONARDI, *Lo scambio imperfetto tra flessibilità e sicurezza*, in *Bollettino Adapt*, speciale, 20 marzo 2007, n. 9, p. 19. L'A. osserva, peraltro, come, sotto il profilo della sicurezza «ci si può riferire al singolo rapporto di lavoro, all'occupazione latamente intesa, al reddito, ad una combinazione infine di questi elementi. Da questo punto di vista, nessun modello nazionale può ritenersi integralmente appiattito su uno soltanto di questi ideal-tipi, ricorrendo di norma un mix di misure ed indirizzi normativi (Wilthagen, van Velzen, 2006), frutto di un complesso equilibrio di fattori che attengono al grado di sviluppo economico-sociale di un Paese, al tipo di specializzazione produttiva e alla collocazione nella catena internazionale del valore, al processo di formazione di un determinato sistema di welfare, alla natura del patto sociale che ha retto la costituzione materiale dei rapporti di classe, alle culture diffuse e condivise, agli assetti demografici di un Paese».

³⁴ M. BROLLO, *La flessibilità del lavoro a termine dopo il "Jobs Act"*, cit.

Si legge nel preambolo del decreto legge n. 34/2014: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni volte a semplificare alcune tipologie contrattuali di lavoro, al fine di generare nuova occupazione, in particolare giovanile». Anche il Governo Renzi, dunque, sembra scommettere sulla flessibilità come strumento per creare nuova occupazione. Ma è così? A nostro avviso, e lo abbiamo già detto in precedenti occasioni, no.

Il nostro Paese è più volte intervenuto sul mercato del lavoro, prima, durante e dopo il dibattito sulla *flexicurity*. Tuttavia, le politiche in materia, figlie peraltro di una prospettiva all'insegna dell'occasionalità e dell'urgenza, hanno prodotto ulteriore frammentazione, marcando la lacerazione del tessuto sociale. Strumenti normativi, oltre che istituzionali, fragili e disorganici hanno contribuito a stremare mercati del lavoro già ai limiti.

La letteratura economica in materia – dai classici ai keynesiani fino ai nekeynesiani – e, ancor prima, l'evidenza empirica non confermano una relazione positiva e sostenibile, specie nel lungo periodo, tra maggiore flessibilità e crescita dell'occupazione e della produttività.³⁵ Del resto, lo si ripete, ancor prima degli studi in materia è la stessa realtà dei fatti che dimostra come la riforma del mercato del lavoro del 2003, come nel tempo integrata e modificata, abbia prodotto non solo risultati di gran lunga inferiori alle attese, ma anche e soprattutto effetti distorti rispetto agli obiettivi posti dal legislatore. Non è possibile accettare l'idea che l'unica strada per l'incremento dell'occupazione sia quella della precarizzazione.³⁶ Una cosa è la flessibilità del mercato del lavoro, altra cosa è la precarietà sociale.

Se è vero che la tecnica utilizzata per l'attuazione delle politiche in materia sembra diretta a permettere al sistema di assorbire con maggiore facilità i rapidi cambiamenti che coinvolgono il diritto del lavoro e se è vero che tipologie contrattuali diverse possono servire a rispondere alle varieghe esigenze di flessibilità della produzione e del lavoro ed a migliorare (in determinati contesti e date congiunture economiche) la capacità occupazionale, non è comunque giustificato il tentativo di mettere in discussione la stabilità dei rapporti di lavoro e le connesse tutele. Il

³⁵ Cfr., tra gli altri, L. TRONTI, F. CECCATO, *Il lavoro atipico in Italia: caratteristiche, diffusione e dinamica*, in *Argomenti diritto lavoro*, 2005, n. 14, p. 27 ss.; A. STIRATI, *La flessibilità del mercato del lavoro e il mito del conflitto tra generazioni*, in P. LEON, R. REALFONZO (a cura di), *L'Economia della Precarietà*, Manifestolibri, Roma, 2008; P. TRIDICO, *Flessibilità e istituzioni nel mercato del lavoro: dagli economisti classici agli economisti istituzionalisti*, in *Lavoro&Economia*, 2009, n. 1, p. 113 ss.

³⁶ Sul punto cfr. anche E. GRAGNOLI, *L'ultima regolazione del contratto a tempo determinato. La libera apposizione del termine*, in *Lavoro giurisprudenza*, 2014, 5, p. 434 ss., secondo cui la riforma in commento è la peggiore per i lavoratori di tutte quelle che si sono susseguite dal 1962, considerato che porterà ad un rilevante aumento della loro soggezione nei confronti del datore di lavoro, creando «ambiti di emarginazione sociale».

problema, oggi, è semmai proprio quello di fronteggiare una proliferazione di rapporti atipici e flessibili che producono una eccessiva durata dell'instabilità lavorativa e, nel contempo, quello di come rendere sostenibili i rapporti di lavoro flessibili grazie ad un adeguato sistema di protezione e sicurezza sociale. Del resto, la semplificazione della complessiva struttura normativa e della stessa formulazione delle regole agevolerebbe anche la velocità di attuazione delle politiche medesime.

La flessibilità non può essere la "via assoluta", il dogma. Deve, comunque, trattarsi di una flessibilità "controllata" che, peraltro, non rappresenti una prospettiva di vita lavorativa. La leva della flessibilità, cioè, dovrebbe servire ad offrire ai giovani lavoratori un percorso, per quanto graduale e per tappe, ma pur sempre funzionale alla stabilità o, quantomeno, ad una maggiore stabilità di quella offerta dall'odierno orizzonte. La flessibilità non è un valore, ma un vincolo ed eventualmente uno strumento. Il valore resta quello della stabilità.³⁷

Insomma, continuare a sostenere che le difficoltà delle imprese nostrane dipendano dalla rigidità del mercato del lavoro significa voler negare la realtà delle cose e offrire alibi alla politica e ad un certo modo di fare impresa. La complessiva strutturazione del mercato del lavoro e le (residue) rigidità che lo stesso connotano sono, semmai, uno dei problemi della nostra economia e non il principale: «se l'Italia non è terra di investimenti, non lo è per ben altro».³⁸ Del resto, come abbiamo già avuto occasione di osservare,³⁹ negli anni del boom economico, come anche negli anni '80 e '90 in cui l'economia segue un trend di crescita, il nostro mercato del lavoro era certamente assai più rigido dell'attuale. Dunque, il nodo centrale del problema lavoro deve ricercarsi più all'esterno del mercato, che al suo interno.

Non siamo per nulla convinti che ulteriori iniezioni di flessibilità (specie se non coniugata ad appropriati livelli di sicurezza) contribuiscano a far crescere l'occupazione. Le più recenti rilevazioni degli istituti di statistica segnalano da tempo una tendenziale diminuzione di tutti i principali aggregati della domanda ed un andamento negativo sia delle esportazioni, sia delle importazioni. Questa, dunque, la principale ragione della mancata

³⁷ Negli stessi sostanziali termini già L. MARIUCCI, *Dove va il diritto del lavoro? Le relazioni collettive ed individuali di lavoro*, in *Lavoro e diritti*, 2002, p. 259 ss. Analoghe considerazioni in M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Diritto relazioni industriali*, 2002, p. 361 ss. Anche S. HERNANDEZ, *La flessibilità del rapporto di lavoro*, in *Massimario giurisprudenza lavoro*, 1998, p. 528, evidenziava come la flessibilità dovesse costituire un metodo per il perseguimento dell'obiettivo rappresentato dalla riduzione della disoccupazione.

³⁸ F. CARINCI, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2012, p. 529 s.

³⁹ G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *Sul metodo delle riforme del mercato del lavoro: il caso del contratto a termine*, in *Bollettino Adapt*, 20 giugno 2013.

diminuzione del tasso di disoccupazione. Ragione alla quale occorre, poi, sommare altri, ben tristemente noti, fattori: la mancanza di capitali propri; la scarsità di investimenti esteri causata dai problemi connessi alla burocrazia, alla corruzione, alla complessità e lentezza del nostro sistema giudiziario; la scarsità di risorse destinate alla ricerca ed alla formazione e, quindi, la mancanza dei prerequisiti per l'innovazione del prodotto e dei processi di lavoro;⁴⁰ la sfiducia che prevale in una fase congiunturale quale quella attuale (del resto, l'accelerazione del ritmo di obsolescenza delle tecniche applicate, dei materiali impiegati nella produzione, degli stessi prodotti, non può che indurre a pensare che anche per questo aspetto la maggiore incertezza riguardo al futuro prossimo caratterizzerà stabilmente il contesto in cui le nostre imprese si troveranno ad operare). Non ultima, poi, tra le cause cui attribuire le difficoltà occupazionali, non vi è dubbio che occorre inserire la nostra legislazione in materia di lavoro che, poiché caotica e stratificata, non sempre consente all'impresa di muoversi in modo chiaro all'interno dell'area della legittimità, così alimentando anche la crescita del contenzioso, con i connessi costi e disincentivi.⁴¹

Del resto, a ben vedere, la stessa riforma Fornero non solo non ha ridotto le distorsioni e gli abusi nell'utilizzo di alcuni contratti "atipici", ma ha anche disincentivato le imprese ad assumere nuovi lavoratori: infatti, in un contesto connotato dall'incertezza del ciclo congiunturale economico, si è aggiunta ulteriore confusione al quadro normativo in materia. Va da sé, il periodo di tempo è alquanto breve e gli eventi esterni al mercato molteplici. Ma anche laddove si dia credito ad alcune analisi che segnalano, nel dopo Fornero, un andamento anticiclico del lavoro a tempo indeterminato e di quello determinato che sembrerebbe presupporre un passaggio da alcune forme negoziali flessibili a quelle più stabili, resta comunque fermo il dato relativo ad un volume di avviamenti al lavoro complessivamente in calo.

Insomma, «a fronte di modifiche normative che paiono consentire tutto, senza tener conto di esistenze ordinamentali superiori (anche di diritto interno), il risultato è il caos che viene ricondotto a *ratio* solo dopo tempo e quando i problemi al mercato del lavoro sono stati causati».⁴²

Resta, poi, più in generale, il problema delle politiche di flessibilità e delle relative modalità attuative. La dottrina ha più volte evidenziato il modo

⁴⁰ Cfr. F. CARINCI, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 529 s.; G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, "Pacchetto lavoro" e assenza di contenuti previdenziali, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2013, speciale Riforme, p. 29 s.

⁴¹ In tema di eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro, cui il provvedimento legislativo qui in esame non si astiene certo dal contribuire, v. G. FALASCA, *Riforma Fornero: quali prospettive per il mercato del lavoro?*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2012, 28, p. 12.

⁴² P. COPPOLA, *Somministrazione e direttiva 2008/104/CE: il (non) adeguamento dell'ordinamento interno*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2013, 10, p. 880.

incongruo in cui la flessibilità è stata intesa nel nostro Paese. Una flessibilità, la nostra, che ruota sostanzialmente intorno alla proliferazione di una molteplicità di modelli contrattuali nel tentativo di andare a scovare qualche opportunità di lavoro anziché provare a costituire un solido tessuto di relazioni produttive integrato da una solida rete di protezione sociale e da un adeguato sistema di ammortizzatori. Una flessibilità, quella sin qui praticata, che mostra un sensibile squilibrio tra esigenze aziendali e aspettative di sicurezza dei lavoratori. Nell'ultimo decennio c'è stata una moltiplicazione delle forme contrattuali il cui effetto collaterale è stato, come si diceva, una frammentazione del mercato del lavoro.⁴³ In Italia non c'è eccesso di tutele, bensì di frammentazione.

Il problema del nostro sistema economico e del mercato del lavoro italiano non è quello di smantellare le garanzie del lavoro di tipo dipendente attraverso politiche di flessibilizzazione o quello di perseguire una riduzione (di fatto) dei costi del lavoro attraverso i minori vincoli e le attenuate "rigidità" del relativo rapporto lavorativo.⁴⁴ Nel mercato del lavoro vanno ridotte le barriere tra lavoratori temporanei e lavoratori a tempo indeterminato; occorre unificare, laddove, invece, anche questo nuovo intervento legislativo sembra destinato a produrre segmentazione; occorre abbattere i vincoli burocratici introdotti dalla riforma Fornero, agevolando un percorso di ingresso nel mercato del lavoro con prospettive di effettiva stabilizzazione. Occorre, ancor prima, ritornare a politiche del lavoro ispirate alla "filosofia" del dialogo sociale.

10. Alla ricerca di un (nuovo) modello sociale

In definitiva, riteniamo ormai tramontata l'idea della ricerca nella flessibilità della soluzione ai mali del lavoro e dell'occupazione. «L'epoca della ideologia della flessibilità, intesa come valore in sé, come criterio discretivo dirimente, quasi fosse una dimensione necessaria del pensiero è in via di esaurimento».⁴⁵ Si deve, in altri termini, prendere atto del sostanziale fallimento della teoria della flessibilità come rimedio unico e assoluto ai mali del mercato del lavoro; strada, quella della flessibilità pura e semplice, che conduce (e ha condotto) alla formazione di un mercato del lavoro duale e, comunque, iniquo, considerato che i prestatori di lavoro in possesso di contratti riferibili ai tradizionali schemi negoziali giuslavoristici rimangono sufficientemente garantiti, mentre i lavoratori interessati, in misura sempre

⁴³ Cfr. B. VECCHI, *Il crinale del riformismo europeo tra diritti sociali e precariato del lavoro*, in *Bollettino Adapt*, speciale, 20 marzo 2007, n. 9, p. 12.

⁴⁴ Sul tema, in particolare, v. L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari, 2000; J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano, 2004.

⁴⁵ Così, già tempo addietro, L. MARIUCCI, *Dopo la flessibilità cosa? Riflessioni sulle politiche del lavoro*, *Wp Csdle "Massimo D'Antona"*, n. 27/2005, p. 7.

maggiore, dalle nuove tipologie contrattuali scambiano il lavoro con una drastica riduzione delle complessive tutele e con una prospettiva di vita infarcita di precarietà.

Pur consapevoli della difficoltà, oggi, di determinare la misura degli effetti della regolamentazione del mercato del lavoro e dell'idoneità della stessa a rimuovere, in un'economia globalizzata, gli ostacoli allo sviluppo delle imprese, alla crescita della produttività e dei tassi di occupazione, nonché, più in generale, al superamento dell'attuale scenario di crisi economica, riteniamo sia tempo di pensare a nuovi metodi, di introdurre nuovi strumenti che consentano una maggiore compatibilità tra esigenze di flessibilità, pur esistenti, e tutele dei lavoratori, non essendo possibile far pagare a questi ultimi i costi del sistema in termini di indefinita precarietà. Nessuno qui invoca l'idea del "posto fisso", ma non vi è dubbio che occorre lavorare con più efficacia per ridefinire strumenti atti a garantire un reddito connotato da maggiore continuità.

Serve un piano straordinario per i giovani, perché un Paese che ha percentuali di disoccupazione giovanile come la nostra è un Paese che perde risorse, energia, creatività, forse in modo irreversibile. Un Paese, insomma, che si avvia rapidamente a percorrere il sentiero (forse già intrapreso) del tramonto. E, invece, paradossalmente, la disciplina in materia di contratti a termine ed apprendistato appena introdotta sembra investire in primo luogo proprio i giovani, offrendo loro un orizzonte di vita ancora più incerto, se possibile, considerato che saranno proprio loro i primi cui si applicherà questa estensione della flessibilità, fatta di contratti brevi (ma non troppo), senza alcuna concreta (*rectius*: giuridica) prospettiva di stabilizzazione, pur dopo tre anni di lavoro.

Occorre, in definitiva, una netta presa di distanza dalle scelte normative di fondo compiute negli ultimi dieci anni, che oggi vengono, in qualche modo, sostanzialmente confermate con l'intervento legislativo oggetto del presente commento, volte ad aumentare la flessibilità in ingresso nel mercato del lavoro, moltiplicando gli schemi negoziali di accesso al lavoro ed a (tentare di) rimuovere gli "ostacoli" in uscita. Ecco, forse occorre ripartire proprio da qui, come sopra si diceva, dalla radicale semplificazione delle numerose (e spesso illogiche ed irrazionali) tipologie negoziali in materia e dal riconoscimento della natura vincolante dei diritti fondamentali dei lavoratori nella prospettiva della concreta attuazione del modello sociale, a partire dalla protezione nel momento in cui termina il contratto di lavoro e dalla lotta all'esclusione sociale.

L'alternativa, accompagnata però da una rivisitazione della disciplina assicurativo-contributiva secondo una prospettiva di maggiore uniformità, dovrebbe rimanere quella tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Quest'ultimo, poi, potrebbe differenziarsi secondo tre o quattro contratti di

base: tempo indeterminato, part-time, contratto a termine, contratto formativo, contratto di inserimento. Questi ultimi due tipi potrebbero anzi essere ricompresi in una sola forma negoziale, sull'archetipo del contratto unico di inserimento oggi al centro del dibattito politico, lasciando che il contratto a termine ritorni alla sua funzione originaria. All'interno di questa cornice legislativa, infine, alle parti sociali dovrebbe, poi, essere riservata una disciplina di dettaglio, specie al fine di adeguare la regolamentazione generale a specifiche situazioni od esigenze di natura oggettiva o soggettiva.⁴⁶

Infine, necessita, a nostro avviso, una *policy* che punti, finalmente e con decisione, a superare il dualismo che caratterizza il ns. mercato del lavoro e discrimina i lavoratori a seconda se assunti a tempo indeterminato o con moduli flessibili, all'interno di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali, riformulato nel segno della universalità. Una politica dell'occupazione che, previa adozione di rinnovati meccanismi di negoziazione sindacale, sia diretta, in modo conforme alle indicazioni europee e coerente con le enunciazioni di principio, alla redistribuzione delle tutele, tanto nel mercato del lavoro, quanto nel rapporto di lavoro.

⁴⁶ Sul tema, in termini non dissimili, v. anche L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Wp Csdle "Massimo D'Antona", n. 141/2012, p. 11 s.