

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# *Jobs Act, atto II*

## *La legge delega sul mercato del lavoro*

di Franco Carinci  
*Già professore ordinario di diritto del lavoro  
Università degli Studi di Bologna*



## INDICE

1. Prologo .....	1
2. Una riforma della centralizzazione <i>vis-à-vis</i> dei corpi intermedi istituzionali e sociali .....	2
3. <i>Segue</i> : le Regioni.....	3
4. <i>Segue</i> : i sindacati.....	5
5. <i>Segue</i> : i giudici .....	8
6. La <i>flexibility</i> del posto di lavoro in entrata e in uscita.....	9
7. La <i>security</i> nel mercato del lavoro tramite le politiche passive: gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, la cassa integrazione guadagni.....	13
8. <i>Segue</i> : l'ASpI e la prestazione ulteriore.....	15
9. La <i>security</i> nel mercato del lavoro tramite le politiche attive: l'Agenzia nazionale del lavoro.....	17
10. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro .....	18
11. La parallela vicenda della legislazione in materia di pubblico impiego privatizzato .....	19



## 1. Prologo

Se pure è d'uso riservare l'espressione *Jobs Act* alla legge delega recentemente varata, ciò nonostante è chiaro che questa, per quanto più corposa e rilevante, ne rappresenta solo il secondo atto, rispetto al primo dato dal d.l. n. 34/2014, convertito nella l. n. 78/2014. Se si vuole, si può parlare di "pacchetto Poletti", dal nome del Ministro che ne è stato il regista dello schermo, rozzo ma fedele traduttore del verbo renziano, sotto appunto quel titolo all'inglese più elegante e accattivante, brevettato dal Presidente Obama, peraltro con riguardo ad un intervento legislativo teso a "produrre posti", con l'incentivarne anzitutto l'offerta da parte delle piccole imprese debitamente finanziate.

Qui, invece, si vuole "produrre posti", modificando la disciplina giuridica del rapporto e del mercato del lavoro, con un occhio privilegiato a chi da Bruxelles è disposto ad allentarci le briglie finanziarie sul collo solo se ci mettiamo qualche riforma strutturale alle spalle, a cominciare proprio da una traduzione della formula comunitaria di gran moda della *flexsecurity*. Così si è cominciato, ieri, con una forte iniezione di *flexibility* in entrata, quale data dalla generalizzazione del contratto a termine, reso acausale e utilizzabile a puntate, non senza la duplice limitazione della durata massima di 36 mesi e della percentuale massima del 20% della forza lavoro stabile, peraltro, secondo un'opinione corrente, derogabile dalla contrattazione collettiva non solo nella durata ma anche nella percentuale. Poi si continua, oggi, non senza qualche potenziale contraddizione, con una meno forte ma certo più significativa somministrazione di flessibilità in uscita, quale offerta dalla introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti a valere per il futuro; ciò, con un'ulteriore riduzione dell'area della reintegra, ormai ristretta al licenziamento illegittimo discriminatorio e disciplinare, qui limitatamente ad alcune non meglio precisate «specifiche fattispecie».

Ma non solo, perché, a prescindere d'altro, la parte più significativa di questo secondo atto è data dalla implementazione della *security*, cioè della sicurezza sul mercato del lavoro per via di politiche passive e attive, tante volte preannunciata in passato ed ora riproposta con una sostanziale continuità rispetto alla legge Fornero, se pur non priva di qualche significativa innovazione.

La legge delega è letteralmente dominata dalla esigenza di essere realizzata a parità di spesa, esplicitata in via generale all'articolo 1, comma 12, coll'affermazione che «dall'attuazione delle deleghe [...] non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; ripresa nel corso della delega stessa a proposito della costituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione (articolo 1, comma 4, lettera c), della previsione del c.d. contratto di ricollocamento (articolo 1, comma 4, lettera q), della istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro (articolo 1, comma 7, lettera i), della realizzazione di un monitoraggio permanente (articolo 1 comma 13). Ma, poi, in verità, non è affatto escluso che ci siano "nuovi e maggiori oneri", non compensati all'interno dei singoli decreti, solo che ne è rimessa la provvista ad altri provvedimenti; così sempre l'articolo 1, comma 12, prevede che «qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivino maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie». Ed in effetti la legge di stabilità 2015 ha provveduto, stanziando «un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017» che dovrà poi essere suddiviso fra i

vari decreti delegati, secondo criteri lasciati a discrezione del Governo (articolo 1, commi 83 e 84).

Non poteva mancare il rinvio del sistema di «monitoraggio permanente degli effetti degli interventi di attuazione della presente legge», anche in vista dell’emanazione dei decreti correttivi, al «sistema permanente di monitoraggio e valutazione» di cui alla l. n. 92/2012, articolo 1, comma 2, anche se ciò suona un tantino ironico, non sembrando che di tale sistema si sia fatto un grande uso per sfornare la nuova legislazione (articolo 1, comma 13).

## **2. Una riforma della centralizzazione *vis-à-vis* dei corpi intermedi istituzionali e sociali**

A voler guardare alla riforma del lavoro in atto attraverso la lente della intera politica istituzionale coltivata e promossa dal Presidente del Consiglio, è facile accorgersi come ne condivida la caratteristica principale di una forte centralizzazione progettuale destinata a sfociare in un’altrettanto forte personalizzazione gestionale. Non deve essere stata poi così esaltante l’esperienza da lui fatta come sindaco di Firenze, cioè di primo cittadino dell’istituzione base della nostra convivenza, se gli ha lasciato una così profonda diffidenza per una democrazia dal basso, costruita e realizzata con la mediazione di corpi intermedi, istituzionali quali il Comune, la Provincia, la Regione o sociali quali il sindacato. Certo è che la sua diffidenza anzi contrarietà verso i corpi intermedi trova sì sfogo in secche e non di rado irridenti battute, ma soprattutto sbocco in precise scelte, a cominciare dalla madre di ogni riforma, quella costituzionale con a sua debita ancella quella elettorale e a continuare con la stessa revisione della legislazione del lavoro: introduzione di un sostanziale mono-cameralismo, con una Camera eletta con un sistema maggioritario, unica depositaria di ogni potestà, di legiferare, di dare e togliere la fiducia, di nomina delle alte cariche; destrutturazione del Tit. V Cost., scritto all’insegna di un neo-regionalismo mai decollato, con recupero di competenze da parte dello Stato *vis-à-vis* delle Regioni e soppressione delle Province; estromissione della concertazione dalla c.d. costituzione materiale ed emarginazione della c.d. gestione consensuale del mercato del lavoro; restrizione della mediazione giurisprudenziale.

Parafrasando il nostalgico richiamo riecheggiante nel cecoviano *Il Giardino dei Ciliegi*, si potrebbe dire “A Roma, a Roma”, con la consapevolezza che questa centralizzazione istituzionale riesce rafforzata da una sorta di “unzione” personale, derivante dall’investitura ottenuta con le primarie ma soprattutto dalla legittimazione conseguita con le elezioni europee: una centralizzazione personale data dall’essere Matteo Renzi al tempo stesso Presidente di un Consiglio di Ministri costruito a sua immagine, sì da poterlo gestire da Premier, con la prima ed ultima parola, e Segretario del Partito di maggioranza relativa, ricostruito a sua misura, sì da poterlo controllare dall’alto con una linea decisa da una maggioranza blindata nella direzione del Partito, alle cui decisioni i gruppi parlamentari sarebbero vincolati alla lettera.

### 3. *Segue: le Regioni*

Per la nuova legislazione del lavoro si può ben parlare di una gestazione largamente auto-referenziale, se è vero che è mancata non solo una previa concertazione quadro, ma anche una qualsiasi forma di dialogo sociale a ricalco del modello europeo, pur essendone oggetto materie tipicamente soggette alla partecipazione sindacale; e che è stata ristretta la stessa discussione parlamentare sotto la minaccia, attuata o meno, di un ricorso alla fiducia. Ne è sortita alla fin fine una legge delega la quale alterna principi e criteri in bianco e in dettaglio, sì da lasciare una ampia area di manovra discrezionale nella messa a punto dei decreti delegati, sottoposti ad una mera consultazione delle commissioni parlamentari, che per quanto importante, non è certo decisiva. Sì che è ricorrente nella prima letteratura dedicatavi la riserva di possibile violazione dell'articolo 76 Cost., per la indeterminatezza di principi e criteri direttivi e per la indefinitezza di oggetti, con conseguente vizi dei decreti delegati, anche se la giurisprudenza costituzionale risulta piuttosto tiepida al riguardo.

La destrutturazione del Tit. V Cost. è data per scontata, ridimensionando le Regioni ed eliminando le Province non autonome nella gestione del mercato del lavoro, con una anticipazione che interpreta la sostanziale ritrosia delle Regioni a farsi carico di una formazione di base significativa ed effettiva nell'apprendistato di mestiere o professionalizzante già emersa nel relativo TU, il d.lgs. n. 167/2011. A' sensi dell'articolo 2, comma 1, l. n. 78/2014 il suo articolo 4, comma 3 incorpora una qual sorta di "liberatoria" del relativo obbligo di formazione di base, quale costituita dalla mancata comunicazione regionale delle «modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste» entro 45 giorni dalla notizia data dal datore di lavoro circa l'instaurazione del rapporto di apprendistato.

Un'anticipazione, niente più, perché qui a rilevare è la prospettata istituzione da parte della legge delega di una «Agenzia nazionale per l'occupazione, di seguito denominata Agenzia», «anche ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300», che le qualifica come «strutture che [...] svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici» (comma 1, articolo 8, d.lgs. n. 300/1999), quindi agenzie statali in forza di competenze proprie dello Stato, dotate sì di «piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge», ma come tali «sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro» (comma 2, articolo 8 d.lgs. n. 300/1999), rimessi ai regolamenti di cui all'articolo 17, comma 2, l. n. 400/1988 che ne definiscono gli Statuti, secondo principi e criteri direttivi dettagliati ed invasivi, sì da riservare al ministro l'approvazione di programmi, bilanci e rendiconti, l'emanazione di direttive, l'approvazione dei regolamenti organizzativi (comma 4, articolo 8, d.lgs. n. 300/1999).

Su questa disciplina base del d.lgs. n. 300/1999 si dovrebbe incardinare quella prevista dall'articolo 1, comma 4, lettere *c, d, e, f, h, i, l, r, s* della legge delega, che rivela la preoccupazione prevalente, quella di evitare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», col provvedere al suo funzionamento «con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente» (lettera *c*). Un risultato, questo, ottenibile col far «confluire in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati» (lettera *h*), in forza di una «razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro» (lettera *f*); nonché col determinare la

«dotazione organica di fatto dell’Agenzia attraverso la corrispondente riduzione» di quella «delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l’Agenzia medesima» (lettera *l*); e coll’individuare il «comparto contrattuale del personale dell’Agenzia con modalità tali da garantire l’invarianza degli oneri per la finanza pubblica» (lettera *i*).

Fin qui niente da dire, se non che vi viene riecheggiata la preoccupazione di evitare qualsiasi spesa ulteriore. Ma non così per il prosieguo, laddove si prevede che l’Agenzia sia «partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali» (lettera *c*), con il «coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali» (lettera *d*), perché qui la compatibilità con la richiamata disciplina dell’articolo 8, d.lgs. n. 300/1999, costruita a misura di un’Agenzia statale diventa difficile; tanto più che fa da premessa all’attribuzione alla stessa Agenzia di competenze a tutt’oggi concorrenti Stato/Regioni o addirittura residuali delle Regioni, cioè «competenze gestionali in materia di servizi per l’impiego, politiche attive» (lettera *e*).

E la distribuzione delle rispettive competenze fra Ministero del lavoro, Regioni, Agenzia lo conferma, perché il Ministro dovrebbe non solo vigilare sull’Agenzia, ma anche attivarsi «in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale» (lettera *t*); la Regione manterrebbe le competenze «in materia di programmazione di politiche attive del lavoro» (lettera *u*); mentre, appunto, l’Agenzia acquisterebbe le competenze gestionali «in materia di servizi per l’impiego, politiche attive», ereditando anche quelle facenti capo alla provincia, nonché di «ASpI» (lettera *e*), rispetto a cui sono previsti «meccanismi di raccordo [...] tra l’Agenzia e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale», secondo una finalità bene auspicante, cioè di «tendere a una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito», che nulla dice circa l’effettiva ripartizione dei compiti e dei poteri (lettera *r*).

Un bel *mélange* fra “vecchio” e “nuovo”, non c’è che dire, di cui si è reso conto lo stesso legislatore col depotenziare il richiamo all’articolo 8, d.lgs. n. 300/1999 con un generico «anche»; ma certo pur sempre tale da non risultare conforme alla ripartizione delle competenze di cui all’attuale articolo 117 Cost., tanto da riuscire difficile considerarla costituzionalmente corretta a bocce ferme. Si ha l’impressione che dia per scontata la previa vigenza della riforma della Carta fondamentale, attualmente *in itinere*, d.d.l. S-1429, passato al Senato in prima lettura e ora alla Camera come d.d.l. C-2613, dove è prevista una radicale riscrittura di quel Tit. V uscito novellato all’inizio del secolo in forza della l. cost. n. 3/2001.

E non manca neppure una esemplificazione della presa sotto tutela da parte dello Stato delle Regioni, quale quella per cui nella delega alla razionalizzazione degli incentivi per l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità viene prevista la predisposizione «di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome» (articolo 1, comma 3, lettera *b*).

Non è qui la sede per condurre una ricognizione della legge costituzionale *in itinere*, ma certo una prima lettura conferma l’inversione di rotta rispetto alla riforma del 2001, con sul banco degli imputati quel neo-federalismo tenuto a battesimo dal Tit. V, rivelatosi, secondo un giudizio pienamente condiviso dal Governo in carica, molto al di sotto delle aspettative. Per quanto sia difficile anticipare quale sarà la rilevanza effettiva del nuovo Senato su base elettiva regionale di secondo grado nel nuovo sistema di bicameralismo



fortemente differenziato, sulla carta sembra abbastanza modesta; ma soprattutto risulta chiaramente all'insegna di una ri-centralizzazione spinta la redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.

Nel disegno di legge costituzionale è rispettata nominalmente la regola principe dello Stato federale, che, cioè, sono le competenze statali ad essere elencate tassativamente, mentre agli Stati federati spettano, oltre a quelle indicate, anche tutte le residuali. Ma, qui, eliminate le competenze concorrenti, le statali esclusive sono dilatate, con in più l'introduzione della c.d. "clausola di supremazia", per cui la legge può intervenire anche al di fuori di quelle esclusive, «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale»; mentre le competenze regionali elencate sono simmetricamente ridotte, a solo un paio d'anni dalla legge Fornero, senza peraltro alcuna previa verifica, pur prevista, della ricaduta pratica di quella legge.

Al di là dell'impressione che nella legge delega si dia per scontata l'entrata in vigore della novella costituzionale, vi si ritrova, però, una qual certa consapevolezza circa la fragilità di una tale riforma del mercato del lavoro anticipata a Costituzione vigente, laddove con riguardo ai decreti legislativi «finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive» si contempla una «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome [...], ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (articolo 1, comma 3). Tutto bene, si direbbe, solo che, poi, aggiunge che «In mancanza dell'intesa ... il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3», restituendo l'ultima decisiva parola allo stesso Governo, cosa questa che, con riguardo alle attuali competenze concorrenti Stato/Regioni, non ha ricevuto la benedizione dalla Corte costituzionale.

#### **4. Segue: i sindacati**

È cosa fin troppo nota l'assenza di un qualsiasi *feeling* fra il Presidente del Consiglio ed il sindacato, cioè *in primis* con la Cgil e la Fiom, che col trascorrere del tempo è degradato ad un poco edificante scambio di giudizi pesanti fra Renzi, la Camusso e Landini, con un crescendo occasionato dal procedere legislativo del *Jobs Act*, ma accresciuto dal carattere spigoloso dei tre protagonisti. Certo è che lo stesso Renzi ha accusato il sindacato di essere portatore di un conservatorismo corporativo, chiuso a riccio a difesa della sua base, dipendenti pubblici, occupati nelle grandi e medie imprese, pensionati, come tale ostacolo al processo riformatore, sì da ritenere inutile ed anzi controproducente quella concertazione idealizzata nel decennio '90, ma pur sempre praticata con alterna fortuna nel primo decennio del secolo. Non c'è stata concertazione, neppure nella forma di una consultazione effettiva sul *Jobs Act*; ma non c'è stato neppure dialogo sociale su una materia tutt'affatto a sua misura come quello che costituiva il primo atto, cioè il d.l. n. 34/2014 sul contratto a termine, lavoro interinale, apprendistato. Ciò si riflette chiaramente nello scarso rilievo e spazio riconosciuto al sindacato nei testi, con un significativo ridimensionamento rispetto ad uno stesso passato legislativo che non gli è stato particolarmente favorevole.

Di certo il declassamento generalizzato del termine ad a-causale, con un ritorno all'originario carattere civilistico di elemento accidentale rimesso al beneplacito delle parti, costituisce un oggettivo ridimensionamento della contrattazione collettiva cui

viene così sottratta la specificazione e l'integrazione della causale legislativa data da «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo». Senza, peraltro, che, la cosa possa dirsi compensata dalla sopravvivenza in testa alla stessa contrattazione collettiva della facoltà di allungare la durata di trentasei mesi in caso di successione di più contratti a termine e di abbassare la percentuale del 20% di contratti a termine sull'organico stabile.

Qualcosa di simile può essere detto circa la riscrittura dell'articolo 18 St. prefigurata dalla legge delega, perché la limitazione della reintegra «a specifiche fattispecie di licenziamenti disciplinari ingiustificati» (articolo 1, comma. 7) sostituisce le limitazioni precedenti «per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra fra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ...» (l. n. 92/2012, articolo 1, comma 42), che assegnava alla disciplina collettiva una parte essenziale nell'individuazione delle ipotesi di tutela reale.

Nella stessa legge delega non c'è alcun riferimento al sindacato né nell'articolo 1, comma 1, che individua finalità, mezzi e materia della riforma, né nell'articolo 1, comma 11, che delinea la procedura di approvazione della decretazione delegata. C'è un esplicito richiamo, prima, alle «parti sociali», all'articolo 1, comma 4, lettera d, dove se ne prevede un «coinvolgimento [...] nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia»; poi, alle «parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» all'articolo 1, comma 7, lettera g, dove si prescrive la «previa consultazione» per l'introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Niente male, se non fosse che con riguardo all'Agenzia c'è una bella differenza fra lo Stato e Regioni che vi partecipano a pieno titolo e le parti sociali che vi sono solo coinvolte nella definizione delle linee generali dell'attività; e con rispetto al salario minimo, c'è una mera previa consultazione, niente di più. Volendo richiamare a confronto il decantato modello tedesco non può sottovalutarsi che lì la gestione dell'Agenzia e la determinazione del salario minimo vedono la piena partecipazione in prima persona del sindacato con ruolo assolutamente paritario.

È vero che l'eventuale introduzione del salario è comunque limitata ai settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, proprio per renderla più accettabile alle organizzazioni dei lavoratori, anche a costo di escluderne l'impatto in quei settori dove i contratti esistono sì, ma sono di diritto comune, quindi non efficaci *erga omnes*. Ma è pur vero che questo si colloca in un contesto di indebolimento del ruolo del sindacato come autorità salariale, dove il blocco dei rinnovi del settore pubblico e il rallentamento dei rinnovi nel settore privato si salda con la concessione contrattuali del bonus di 80 euro e con la facoltà di richiedere la liquidazione del tfr in busta paga di cui alla recente legge di stabilità; una facoltà, questa, che, se esercitata in maniera massiva, avrà una ricaduta negativa sui Fondi della previdenza integrativa.

C'è, invece, una sorta di compensazione con riguardo alla partecipazione sindacale nella gestione delle crisi aziendali comportanti esuberanza del personale, che viene rafforzata dal condizionare «l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro»

(articolo 1, comma 2, lettera *a*, 3) e dal prevedere un rilancio «dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 7); mentre esce indebolita dalla prevista eliminazione, ieri, da parte della legge Fornero della cassa integrazione per fallimento e altre procedure fallimentari a partire dal 2016 e dalla progressiva riduzione della indennità di mobilità fino al 2017, e oggi, da parte della stessa legge delega, dalla «impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di una ramo di essa» (articolo 1 comma 2, lettera *a*, 1). Spigolando nella legge delega, si trova qualche altro disposto che chiama in causa il sindacato. Uno, che brilla per il suo essere l'unico nell'articolo 1, comma 7, aperto dal previsto «testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro», è nel nuovo regime per le mansioni a modifica dell'articolo 2103 c.c. così come novellato dall'articolo 13 St., «in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale» (articolo 1, comma 7, lettera *e*). Peraltro tutto questo con un tocco di prudenza, che ben rivela l'essere il legislatore consapevole dell'estrema delicatezza del tema: così tali processi devono venire «individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche», anche se, poi, che diano per scontato un declassamento è reso evidente dal prosieguo del periodo, cioè «prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento». A cui si aggiunge, qui, un rinvio alla «contrattazione collettiva, anche aziendale, ovvero di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria», abilitata a «individuare ulteriori ipotesi», che, stando al senso complessivo, dovrebbero essere anch'esse di declassamento.

Invece, nessun coinvolgimento sindacale è contemplato per la «revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro» di cui all'articolo 4 St., se pur da condurre con quel tocco di prudenza già visto a proposito della riscrittura dell'articolo 13 St., cioè «tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore» (articolo 1, comma 7, lettera *f*). Non è detto, però, se questo significhi che il sindacato non avrà più parola nell'introduzione dei controlli a distanza.

Un altro paio di disposti che chiama in causa il sindacato riguarda la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, cioè «l'incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario di lavorativo e dell'impiego di premi di produttività al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il telelavoro» (articolo 1, comma 9, lettera *d*); e, rispettivamente, «l'eventuale riconoscimento ... della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute» (articolo 1, comma 9, lettera *e*).

Con l'usuale indifferenza per l'accuratezza e l'uniformità dei rinvii, così le «parti sociali» sono richiamate, prima, senza alcuna specificazione (articolo 1, comma 4, lettera *d*), poi, con la specificazione di «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (articolo 1, comma 7, lettera *g*). E, a loro volta, «le organizzazioni sindacali

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» vengono coinvolte; prima come quelle dei lavoratori e dei datori di lavoro sottoscrittici di contratti collettivi non meglio individuati (articolo 1, comma 7, lettera *g*); poi, come quelle dei lavoratori firmatarie di contratti collettivi, anche aziendali, qui con la precisazione che il piano nazionale può essere interconfederale o di categoria (articolo 1, comma 7, lettera *e*). A chiudere ci sono due rinvii, uno del tutto generico, ad «accordi collettivi» (articolo 1, comma 9, lettera *d*), ed uno definito nel livello ma non negli agenti negoziali, al «contratto collettivo nazionale» (articolo 1, comma 9, lettera *e*).

Nel perdurante vuoto di una legge sindacale, di cui sembra non farsi troppo carico il Governo, già in tutt'altro affaccendato, rimane il riferimento alla nozione di “comparativamente più rappresentativi” di per sé predicabile a livello nazionale, territoriale, aziendale, introdotta in sostituzione di quella di “maggiormente rappresentativi” predicata a livello interconfederale a’ sensi della lettera *a* dell’articolo 19 St., cancellata dal referendum del 1995. Tale “nuova” nozione, dalla resa ermeneutica divenuta ancor più difficile dopo la recente rilettura della lettera *b* da parte della Corte costituzionale, ha ereditato tutta la problematica della “vecchia”, attinente all’efficacia della contrattazione condotta e conclusa a’ sensi della delega legislativa.

In chiusura di questa ricognizione dell’area di manovra lasciata alla contrattazione collettiva nella materia affrontata dalla legge delega, viene in mente una domanda provocatoria, se, cioè, tale contrattazione possa paralizzare alcune parti della legge, convenendone la non applicazione, come, peraltro già fatto in passato, con ad esempio più illustre la dichiarazione acclusa al testo dell’accordo interconfederale unitario del giugno 2011, contenente l’implicito impegno di non avvalersi dell’articolo 8 del d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011.

## 5. *Segue: i giudici*

Non meno ribadita e pubblicizzata da parte del buon Matteo Renzi è stata la sua diffidenza nei confronti di una magistratura del lavoro portata da una sua ben collaudata vena paternalistica ad un’interpretazione restrittiva della apertura alla flessibilità via via accentuatasi dalla fine del decennio ‘90. Una diffidenza, peraltro, già ravvisabile nel d.lgs. n. 276/2003 con l’introduzione della certificazione (articolo 75 ss.); poi ampiamente esplicitata nella l. n. 183/2010, con la restrizione del controllo del giudice sull’esercizio dei poteri datoriali al sindacato di legittimità e col varo del complesso sistema di conciliazione e arbitrato (articolo 30, comma 1 e artt. 31 ss.), peraltro destinato ad avere poca o nessuna fortuna; ed, infine, ripresa dalla l. n. 92/2012, non senza un’apertura di credito nei confronti della suprema Corte *vis-à-vis* delle Corti inferiori, col trasformare in errore di diritto il sindacato di merito su quegli stessi poteri datoriali (articolo 1, comma 43).

Il *Jobs Act* limita la mediazione giurisprudenziale indirettamente, togliendole materia su cui decidere, come fa il d.l. n. 34/2014, nel rendere acausale il termine, sì da sottrarlo a qualsiasi controllo formale o sostanziale; ed, altresì, come fa la legge delega, nel modificare l’articolo 18 St. Vi elimina, per il licenziamento economico, l’accertamento della manifesta infondatezza del fatto contestato prima richiesto per una reintegra ora esclusa sempre e comunque; e cancella, per il licenziamento disciplinare, l’esame dell’infondatezza del fatto contestato e della sua riconducibilità ad una sanzione prevista

dal codice disciplinare come conservativa, condizioni precedentemente richieste per la tutela reale, ora confinata alle specifiche fattispecie contemplate dalla legge.

Ma c'è di più. All'articolo 1, comma 6, lettera *b* è prevista una delega rivolta alla «semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi» che, *ratione loci materiae*, dovrebbe riguardare solo le procedure di costituzione e di gestione dei rapporti di lavoro. Ma per essere preceduta da una lettera *a*) che già parla, con riguardo a tali procedure, di abrogazione, e per essere di portata generale, potrebbe ben venire intesa ed applicata più ampiamente. Comunque quel che resta è la licenza più o meno libera di una espropriazione della giurisprudenza, con l'impedire il maturare di una interpretazione consolidata nei tempi e nei modi fisiologici previsti dal sistema.

L'esperienza insegna che la ormai ricorrente tentazione legislativa di contenere la mediazione giurisprudenziale, se pur lascia il segno, risulta al di sotto dell'aspettativa per la estrema capacità della stessa giurisprudenza di manipolare ed adattare lettera e *ratio* della legge, aiutata non poco dalla stessa formulazione normativa. Se pur non consta un qualche precedente in materia, non si è mancato di rilevare come l'articolo 8, comma 1 della l. n. 148/2011, finalizzi le «specifiche intese» ivi previste «alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, all'emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuova attività», così ponendo condizioni per la loro validità ed efficacia che possono ben essere fatte valere in giudizio.

Passando alla legge delega, si può dire più o meno lo stesso con riguardo alla revisione della disciplina delle mansioni e dei controlli a distanza di cui all'articolo 1, comma 7, lettere *e* ed *f*, richiedendosi, come già visto, che siano configurate e gestite secondo il principio di contemperamento degli interessi in gioco, che è un tipico lavoro da giudici. Anche qui lo spazio aperto al sindacato giudiziario risulta, almeno stando al dettato della legge delega, assai ampio, né sembra che la decretazione delegata lo possa restringere più di tanto.

## **6. La *flexibility* del posto di lavoro in entrata e in uscita**

Dopo questa considerazione “orizzontale” della legge delega si passa ad una “verticale”, che, peraltro, lascerà fuori la delega sulla conciliazione dei tempi di lavoro e di vita, che, per quanto importante, resta marginale al discorso qui svolto; e, comunque, non andrà oltre una ricognizione panoramica di un testo costretto dal ricorso alla fiducia già dal suo primo passaggio al Senato ad essere concentrato in un articolo unico, con quindici commi, con i comma 1, 3, 5, 8 a far da premessa con l'enunciazione dei principi e criteri generali ai successivi a comma 2, 4, 6, 9 che li dettagliano, suddividendosi in lettere ed in numeri.

Non così il comma 7, che incorpora in apertura principi e criteri generali, per poi puntualizzarli nelle lettere seguenti, risultando quello di gran lunga più innovativo rispetto al passato, dato che prefigura un'autentica rivoluzione con riguardo al nocciolo duro del diritto del lavoro, cioè le tipologie contrattuali di assunzione. Qui la fantasia di una moltitudine di tali tipologie, cresciuta a leggenda metropolitana di una coesistenza travagliata di circa quaranta fattispecie, ha dato forza ad una proposta dottrinale

debitamente articolata di un codice dei contratti e dei relativi rapporti di lavoro, come tale una qual sorta di subordinata rispetto all'introduzione del "contratto unico".

La mitologia del contratto unico è rimasta sullo sfondo a illuminare la via di una drastica riduzione dei contratti esistenti, compito rimesso ad un «testo organico semplificato» che dovrebbe concentrarli, semplificarli, omogeneizzarli; compito, questo, che in tempi andati sarebbe stato affidato ad una commissione di giuristi di fama tenuti a lavorare alla luce del sole, mentre, ora, a quanto pare, verrà assolto da anonimi consiglieri nell'oscurità del Ministero del lavoro (articolo 1, comma 7). Non si tratta del classico testo unico, che pur rilevando come nuova fonte rispetto ai testi legislativi relativi ad una stessa materia li razionalizza e coordina, ma senza trasformarli più o meno radicalmente; mentre qui il mandato è amplissimo, dato che trattasi di «individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale ed internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» (articolo 1, comma 7, lettera *a*; e, casomai non risultasse abbastanza chiaro, ecco in prosieguo farsi carico di esplicitare senso e rilievo di «modifica e superamento» con l'aggiungere l'«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative» (articolo 1, comma 7, lettera *i*).

Mandato amplissimo, ma difetto assoluto di qualsiasi principio e criterio direttivo, perché tale non può essere certo considerato il referente valutativo costituito dall'«effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale ed internazionale», se non con un eccesso di economicismo per cui tale contesto parla un linguaggio economico univoco ed inequivoco, tale da poter essere trasposto nel linguaggio giuridico, senza il filtro di alcun mediatore valoriale. E, se mai ci fosse un passo della delega che si espone ad una censura di costituzionalità, sarebbe proprio questo, tenuto conto che, come ho detto, costituisce il nocciolo, da cui tutto si irradia, sì che dare qui un mandato del tutto in bianco significa consegnare l'intero diritto del lavoro nelle mani dell'esecutivo, fatto privo di qualsiasi precedente nell'intera storia repubblicana.

Solo nella lettera *c*) viene introdotto il contratto a tutele crescenti, con a sua nota caratteristica quella ulteriore miniaturizzazione della reintegra che ha letteralmente ipnotizzato l'attenzione, divenendo l'occasione di un confronto tutto interno al Pd, superato a costo di un doppio passaggio al Senato. A dire il vero il mandato di «promuovere, in coerenza con le indicazioni europee il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti» (articolo 1 comma 7, lettera *b*) ricomprende qualsiasi contratto a tempo indeterminato, rispetto a cui recupera la formula dell'articolo 1, comma 1, d.lgs. n. 368/2001 «Il contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro», già ripresa, non senza un tocco di enfasi, dall'articolo 1, comma 1, lettera *a* della l. n. 92/2012, col qualificarlo, «cosiddetto "contratto dominante", quale forma comune del rapporto di lavoro».

Ma l'autentico referente è costituito dal «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio», introdotto subito dopo, all'articolo 1, comma 7, lettera *c*, perché è questo, con cui si dovrà procedere alle nuove assunzioni, a dover essere reso più conveniente in termini di oneri diretti e indiretti, rispetto agli altri

tipi di contratto, *in primis* al contratto a tempo determinato appena beneficiato dalla legislazione precedente. Ne costituisce una riprova la non casuale assonanza con quella sorta di dichiarazione d'intenti riportata in apertura dell'articolo 1 della l. n. 78/2014, per cui «Considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro, vista la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, sono apportate le seguenti modificazioni:...».

Sparisce qui la prudente riserva della «via sperimentale», ma resta la problematica relativa alla coesistenza del contratto a termine, così come liberalizzato, rendendolo acausale, e del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che dovrebbe essere risolta non con un rinnovato irrigidimento normativo del primo, ma con uno sgravio fiscale e contributivo del secondo, rendendolo competitivo. Niente da dire, se non che un tale incentivo finanziario non è di per sé solo redditizio, come ben testimonia il caso dell'apprendistato, che accomuna il vincolo di un lungo periodo formativo pre-determinato con quello di un licenziamento al termine dello stesso, per impedirne il prolungamento a tempo indeterminato. E certo si può dire che, potendo scegliere, un datore di lavoro preferisce di massima un rapporto che scade automaticamente nel giorno previsto ad uno che debba essere sciolto con un recesso, pur sempre sindacabile dal giudice; a meno che non gli si prospetti un buon vantaggio complessivo, quale potrebbe essere costituito dal cumulo di un elevato incentivo finanziario per l'assunzione a tempo indeterminato e di un basso costo per il successivo licenziamento. Chi vivrà, vedrà se la competizione fra l'uno e l'altro contratto si risolverà con un'occupazione sostitutiva o aggiuntiva. Ma qui interessa ritornare sulla formula di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, che sembrava prefigurare un *continuum* da un'indennità graduata fino alla reintegra; ma ora «per le nuove assunzioni del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio», con una sequenza cacofonica e scoordinata di gerundi, è esclusa «per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio», mentre è ristretta «ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato» (articolo 1, comma 7, lettera c).

Non è il caso di scendere ad un esame dettagliato, dato che è stato preannunciato a breve il decreto legislativo riferito proprio al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, ma si può cercare di anticipare un paio di interrogativi. Il primo riguarda la relazione fra tutela obbligatoria e reale in base alla forza lavoro occupata, tenuto conto che la tutela obbligatoria diventa la regola anche per l'area prima coperta da quella reale; e che la tutela obbligatoria di cui alla l. n. 604/1966 prevede per il licenziamento disciplinare ed economico ingiustificato «una indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», con la possibilità di maggiorarla «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro» (articolo 8) e che la stessa tutela obbligatoria di cui alla l. n. 92/2012 prevede per il licenziamento disciplinare ed economico ingiustificato «una

indennità risarcitoria omnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici ed un massimo di ventiquattro mensilità» e per licenziamento inefficace a seguito della violazione del requisito della motivazione l'indennità risarcitoria scende «tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità».

Ora, si può prescindere dal fatto che ogni restrizione della tutela reale porta automaticamente il trasferimento del “rischio tempo” dell'eventuale processo a carico del lavoratore, non essendo più prevista con la vittoria alcuna indennità intermedia. Ma resta comunque che l'ammontare della futura indennità risarcitoria, fra l'altro calcolata sulla sola anzianità di servizio, senza tener conto d'altro, sempre per l'ossessione di lasciar al giudice la minor discrezionalità possibile, sarà almeno per tutta la prima parte della anzianità di servizio nettamente inferiore, se è vero, a quanto si dice, doversi in futuro corrispondere per il primo anno una mensilità od una mensilità e mezzo e via crescendo.

Il rischio è che si creino tre aree, una prima della vecchia tutela obbligatoria, una seconda della tutela reale/obbligatoria della legge Fornero, una terza dell'area reale/obbligatoria della attuale legge, non coordinate fra loro, sì da far nascere qualche questione di costituzionalità, non così facilmente accantonabile come pur si vocifera, se si considera la risalente giurisprudenza costituzionale; ma da incidere sulla mobilità volontaria e sulla resistenza al licenziamento, dato che ogni volta bisognerebbe ricominciare a maturare una nuova anzianità di servizio in una specie di gioco dell'oca con ritorno alla casella di partenza.

Per non parlare della tutela obbligatoria prevista dalla contrattazione collettiva per il licenziamento ingiustificato dei dirigenti, il cui indennizzo si aggira fra minimi e massimi ben più consistenti, tanto da non escludere che la nuova disciplina legislativa possa avere un effetto di calmiera rispetto a quanto percepibile dagli stessi dirigenti.

Quanto, poi, al fatto che le «specifiche fattispecie di licenziamento» (articolo 1, comma 7, lettera c) dovrebbero riguardare reati di cui addirittura il datore non fosse consapevole, sembra solo un rilancio ad un ulteriore abbassamento del livello di tutela, peraltro difficilmente accoglibile, non foss'altro perché ciò presupporrebbe un accertamento preliminare del reato. Più recepibile è, invece, l'altro *aliquid novi*, come al solito legittimato dall'essere comune a quel modello tedesco richiamato solo dove conviene, cioè il lasciare al datore, condannato a reintegrare il lavoratore destinatario di un licenziamento disciplinare ingiustificato, la facoltà alternativa di corrispondere un'indennità risarcitoria maggiorata. Col che la monetizzazione della reintegra *a parte conductoris* sarebbe compiuta, eccezion fatta per il solo licenziamento discriminatorio.

Il «testo organico semplificato» dovrebbe ruotare sulla coppia contratto a tempo indeterminato nella doppia variante e contratto a tempo determinato, con una gamma ridotta dell'attuale tipologia contrattuale, cosa già promessa ai tempi della riforma Fornero, ma poi soddisfatta con la sola soppressione del contratto di inserimento. Ora scartati l'apprendistato, il lavoro interinale, il part-time, fra l'altro coperti da direttive europee, che potrebbero al massimo essere rivistati nei loro regimi, del ricco campionario varato dal d.lgs. n. 276/2003 restano il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro a progetto, il lavoro accessorio, le partite Iva e le associazioni in partecipazione. Non è il caso di avventurarsi in una qualche anticipazione di chi sarà la vittima predestinata, anche perché ogni fattispecie di quel decreto legislativo fu a suo tempo costruita a misura di una precisa esigenza datoriale, sì da essersi conquistata una sua fetta piccola o grande di mercato, se non per notare come la stessa delega attuale abbia contemplato la «possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro



accessorio» (articolo 1, comma 7, lettera *h*) ed abbia considerato come sopravvivenuti «i rapporti di collaborazione continuata e continuativa», se pur solo «fino al [...] superamento» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 3 e comma 7, lettera *g*).

Si dà per sicuro che in cima alla lista ci sia la versione sopravvissuta nel privato delle collaborazioni coordinate e continuative, cioè quel lavoro destinato a far emergere gli pseudo-lavori autonomi costruiti a tempo sostituendovi il progetto, che costituiva il vanto precipuo della riforma Biagi. Niente di male, dato che il contratto a progetto è stato reso quasi impraticabile da un rigoroso indirizzo giurisprudenziale più o meno recepito dalla stessa legge Fornero, se non che, così facendo, lascia senza presidio alcuno quello che una volta era il terreno di confine coperto dal para-subordinato, riproponendo l'alternativa secca fra lavoro autonomo e subordinato, con un ritorno all'indietro di qualche decennio.

Naturalmente rimettere in discussione il nocciolo duro del diritto del lavoro significa farlo con quel che ne rappresenta il centro, cioè lo Statuto dei lavoratori, già depotenziato dall'amputazione delle norme poste a cardine portante delle sue due anime: l'articolo 18, base dell'anima costituzionale, per essere stata pensata la disciplina del licenziamento come presupposto di uno svolgimento del rapporto secondo diritto, essendo ridotto, se pur non annullato, il timore paralizzante del lavoratore di perdere il posto; l'articolo 19, base dell'anima promozionale, per essere stata considerata la rappresentatività extra-aziendale come strumento al servizio di un interesse nazionale, essendo coinvolte in prima persona le grandi confederazioni. Ieri l'altro la consultazione referendaria ha abrogato la lettera *a*, nonché amputato la lettera *b* dell'articolo 19; ieri la legge Fornero ed oggi la legge delega hanno svuotato l'articolo 18 St.

Non restava che ritornare su due articoli lungamente discussi e criticati per essere stati resi anacronistici dal cambio dei referenti economici, produttivi, tecnologici, non senza significativi riscontri giurisprudenziali, cioè sugli artt. 4 e 13 St.; cosa che la legge, come già visto, fa con una notevole prudenza quale espressa dal criterio guida del contemperamento degli interessi in gioco, ma senza dire di più, sì da lasciare anche qui sostanzialmente carta quasi bianca al legislatore delegato.

## **7. La *security* nel mercato del lavoro tramite le politiche passive: gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, la cassa integrazione guadagni**

La partita della flessibilità in entrata è rimessa alla decretazione delegata che dovrebbe ridurre la tipologia contrattuale di assunzione; mentre la flessibilità in uscita è assicurata, per via di un'ulteriore restrizione della copertura assicurata dall'articolo 18 St., ad un paio d'anni da quella effettuata dalla legge Fornero, senza peraltro alcuna previa verifica, pur prevista, della sua ricaduta pratica, qui con la benedizione non solo della Ue, ma di tutte le organizzazioni internazionali titolate a trarre bilanci e a dare giudizi sugli andamenti dei singoli Paesi.

Essa costituisce sì una *captatio benevolentiae* della Commissione europea con riguardo alla legge di stabilità, ma non senza l'aspettativa coltivata da quegli economisti aventi voce a Palazzo per cui meno rigidità equivale a più occupazione. Ma, poiché secondo il detto attribuito alla buona anima di Andreotti «a pensar male si fa peccato, ma ci si

prende», c'è il sospetto che l'accrescere la possibilità di essere estromessi senza ritorno serva a “tener buoni” i lavoratori, così da assicurare una loro migliore produttività.

Ora, però, resta da considerare quella che dovrebbe fare il paio con la *flexibility* sul posto, cioè la *security* sul mercato di lavoro tramite le politiche passive e attive, che la legge delega tratta ampiamente con una sostanziale continuità con la legge Fornero, secondo un'impostazione contributivo-previdenziale, peraltro non priva di proiezioni universalistiche; riforma da realizzare a oneri complessivi immutati, con riduzione e redistribuzione dei costi fra le varie voci.

Con riguardo alle politiche passive, con una innovazione di linguaggio, si parla di ammortizzatori sociali come categoria di sostegno del reddito comprensiva di due sottocategorie: «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro» e «strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria», elencati, rispettivamente, all'articolo 1, comma 2, lettera *a* (1-8) e lettera *b* (1-6). Quanto agli strumenti di tutela in costanza di rapporto menzionati sotto l'articolo 1, comma 2, lettera *a*, continua la restrizione al ricorso alla Cig, già presente nella legge Fornero, con la abrogazione dal 1° gennaio 2016 della Cigs nell'ipotesi di procedure concorsuali (l. n. 92/2012, articolo 2, comma 70) e l'imposizione di limiti alla Cig c.d. in deroga destinata ad esaurirsi nel periodo 2013-2016 (l. n. 92/2012, articolo 2, commi 64-67), tant'è che viene sancita nella legge delega «l'impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo d'azienda» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 1). Certo una tal impossibilità era già ben deducibile dalla stessa struttura e funzione della cassa integrazione, così come ridefinita nella l. n. 223/1991, ma il che non aveva certo impedito il fiorire di una normativa e di una prassi che ne aveva fatto una copertura affatto aperta nell'ambito e nel tempo di applicazione, come ben reso dalla Cig c.d. in deroga: *repetita jvant*, si dice, ma a volte testimoniano solo l'inefficacia delle ben note grida manzoniane.

Peraltro la prospettata «revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione straordinaria ed ordinaria» viene estesa, prima, ai «fondi bilaterali di solidarietà di cui all'articolo dall'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92» per i settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione, che avevano nel frattempo segnato il passo, prevedendone un rilancio tramite la fissazione di un termine certo per il loro avvio, con utilizzo degli eventuali risparmi realizzati attraverso il contenimento della spesa sostenuta per la stessa Cassa (articolo 1 comma 2, lettera *a*, 7); poi, ai contratti di solidarietà «difensivi» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 8).

I previsti risparmi sarebbero riconducibili, oltre all'esclusione delle integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa, anche alla «semplificazione delle procedure burocratiche»; alla condizione posta «all'accesso alla cassa integrazione guadagni [...] dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario» con la specificazione di un eventuale trasferimento dei contenimenti di spesa sui contratti di solidarietà; alla «revisione dei limiti di durata» della Cassa, rapportandola «al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento», con contestuale «individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione» (articolo 1, comma 2 lettera *a*, 1, 2, 3, 4).

Niente da dire sulla semplificazione delle procedure burocratiche, di cui c'è un gran bisogno; qualcosa, invece, sul seguito. La condizione posta all'accesso alla cassa integrazioni costituita dall'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione d'orario, tramite in particolare il ricorso ai contratti di solidarietà difensivi, sembra ignorare che di per sé tale ricorso implica l'intervento della cassa a copertura parziale

del trattamento retributivo perso in ragione della riduzione di orario (d.l. n. 726/1984, articolo 1 e d.l. n. 148/1993, articolo 5); comunque tale preconditione, che pure valorizza alquanto la partecipazione collettiva, non sembra doversi prendere alla lettera, nel senso che un'eventuale indisponibilità sindacale al termine della trattativa vada considerata come del tutto preclusiva, sì da trasformarsi in un vero e proprio potere di veto. E, a sua volta, la proposta individuazione di meccanismi di incentivazione della rotazione sembra non pienamente avvertita che «meccanismi di rotazione» erano già stati resi obbligatori fin da un lontano passato dalla l. n. 223/1991 (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 4).

Ma risparmi di spesa dovrebbero conseguire anche da un paio di disposti che ben testimoniano l'impostazione contributivo-previdenziale, già evidente nella ricordata correlazione della durata dell'integrazione al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa, cioè la previsione di «una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici» e nella prospettiva di una «riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi in funzione dell'utilizzo effettivo» (articolo 1, lettera *a*, 5 e 6).

## **8. Segue: l'ASpI e la prestazione ulteriore**

Passando agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria elencati all'articolo 1, comma 2, lettera *b*, resta anche qui confermata l'impostazione contributivo-previdenziale, con la «rimodulazione» dell'ASpI, quale unica indennità a portata tendenzialmente generale per tutti i lavoratori subordinati, secondo una duplice linea: una prima, di «omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi», che comporta una riconduzione nell'ASpI della mini-ASpI, di cui infatti non si fa mai parola nella legge delega, senza che tale riunificazione voglia dire una soppressione della distinzione dei requisiti contributivi e dei trattamenti; una seconda, di correlazione de «la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 1), cui segue subito, non senza qualche fatica di coordinamento, dato che sembrerebbe compresa nella precedente, la previsione di «un incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 2).

Questa «personalizzazione» della durata delle prestazioni in relazione alla carriera contributiva, fino a garantirne una durata massima ulteriore, rappresenta una rottura della uniformità prestazionale prevista dalla legge Fornero, non priva di una sua logica alla luce della vista impostazione, fra l'altro di per sé idonea a produrre una riduzione della spesa sia pure a scapito della media dei trattamenti. Coerente con la logica di questa «personalizzazione» è l'«introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 4), rapportati non più ai salari ma ai trattamenti, con riduzione dei tempi già vigenti.

Peraltro, come anticipato non mancano aperture alla universalizzazione dei trattamenti. La prima, esplicitamente indicata come «universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI», contempla l'«estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa», «fino al suo superamento», come viene subito precisato (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 3), con un deciso passo in avanti rispetto alla legge Fornero, che per il solo collaboratore a progetto *ex* articolo 61 comma 1 d.lgs. n.

276/2003, operante in regime di monocommittenza e vantante precise condizioni di reddito e di contrazione di lavoro, prevedeva una indennità *una tantum*, peraltro condizionata dalla effettiva disponibilità finanziaria. Naturalmente l'estensione in parola comporta «l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito», nonché «l'eventuale modifica delle modalità di accredito dei contributi e l'automaticità delle prestazioni», che, pensate a misura del rapporto di lavoro subordinato, devono essere riadattate al caso ben diverso del lavoro autonomo, qual è formalmente quello del co.co.co., ivi compreso il lavoro a progetto. Tuttavia *adelante Pedro con juicio*, tant'è che è previsto «un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite», col che si segna una continuità rispetto all'*una tantum* della legge Fornero, cioè la preoccupazione di commisurare le aspettative alle risorse e non viceversa (articolo 1, comma 2, lettera b, 3).

La stessa prudenza sempre suggerita dalla proclamata determinazione di non sfiorare rispetto al tetto di risorse finanziarie già impegnate è data dal prevedere come «eventuale» l'«introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente» (articolo 1, comma 2, lettera b, 5). Tuttavia trattasi di una innovazione estremamente significativa, che, se attuata, metterà il nostro Paese al passo con altri che ci hanno preceduto, prevedendo dopo la prima rete a base mutualistica, cioè l'ASpI, una seconda a base assistenziale; come conferma la mera eventualità di una contribuzione figurativa, peraltro ristretta ai soli lavoratori subordinati bisognosi in base all'ISEE, che, una volta esaurita l'ASpI, persistano in una situazione di disoccupazione involontaria.

Sempre in una prospettiva universalistica si colloca la «prevista eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale» (articolo 1, comma 2, lettera b, 6), senza, peraltro, precisare alcunché rispetto al requisito richiesto, che ben potrebbe essere rapportato anche qui all'ISEE, ferme restando le diversificazioni richieste dalla natura dei servizi considerati.

Non poteva mancare all'insegna del welfare, una ripresa e riconferma di quella «condizionalità» nella usufruzione degli ammortizzatori sociali su cui aveva insistito la legge Fornero (l. n. 92/2012, articolo 4, comma 41 ss.), qui già anticipata a proposito della concessione dell'indennità ulteriore rispetto all'ASpI, che si prevede dovrà essere accompagnata da «obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» (articolo 1, comma 2, lettera b, 5); poi, ripresa subito dopo, col prevedere l'«attivazione del soggetto beneficiario degli ammortizzatori sociali di cui alle lettere a) e b), con meccanismi e interventi che incentivino la ricerca attiva di una nuova occupazione, come previsto dal comma 4, lettera v» (articolo 1, comma 2, lettera c) su cui si avrà occasione di ritornare. E *en passant* si sente il bisogno di precisare che tale attivazione «possa consistere anche nello svolgimento di attività a beneficio delle comunità locali», dove la preoccupazione di trovare comunque qualcosa da fare in carenza di una domanda di lavoro specie in certe aree del Paese la vince su quella dettata dalla fallimentare esperienza passata, se pur tacitandola con richiedere modalità attuative tali «che non determinino aspettative di accesso agevolato alla pubblica amministrazione» (articolo 1, comma 2, lettera d).

Dopo di che particolare attenzione viene dedicata al sistema sanzionatorio da adeguare per renderlo più effettivo senza precisare *more solito* il come, se non che deve esserlo «secondo criteri oggettivi ed uniformi» nei confronti «del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a

programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali» (articolo 1, comma 2, lettera *e*). Tutto più che giusto, se non fosse che si dà per scontata la capacità dei servizi di svolgere appieno la funzione loro richiesta, di orientamento, formazione, mediazione, predisposizione di attività, cosa di cui si sono mostrati non all'altezza per scarsità di risorse umane, quantitative e qualitative, fra l'altro in una situazione di stagnazione occupazionale, come testimonia da ultimo la stessa esperienza della "Garanzia giovani".

## **9. La *security* nel mercato del lavoro tramite le politiche attive: l'Agenzia nazionale del lavoro**

Lasciando alle spalle le politiche passive per le politiche attive, la scena risulta dominata dalla Agenzia nazionale dell'occupazione, chiamata in causa esplicitamente in gran parte dell'articolo 1, comma 4, cioè le lettere *c, d, e, h, i, l, r s*; ma implicitamente anche da altre, data la posizione centrale rivestita nella gestione del mercato del lavoro. Rinviando a quanto già scritto al riguardo, il resto dell'articolo 1, comma 3 appare una qual sorta di contenitore privo di un criterio ordinante, tanto da riuscire anche ripetitivo, che riprende previsioni risalenti alla stessa legislazione Biagi.

Ai sensi della lettera *n* «la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati», deve essere fatta con la «definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro», come se non ne esistesse già una disciplina; nonché con la «definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego», come se non fosse una funzione già attribuita in generale al Ministro del lavoro dalla successiva lettera *t*. Ai sensi, poi, della lettera *o* «la valorizzazione della bilateralità» deve, invece, essere attuata «attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità», menzione, quest'ultima, di principi, che forse avrebbero meglio accompagnato la precedente valorizzazione delle sinergie pubblico/privato; mentre il fine perseguito di così contribuire a «definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati», riprende quanto previsto in generale da una lettera precedente, la *m*, comprensiva della delega al «rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi», senza indicarne il destinatario, peraltro facilmente individuabile nella stessa Agenzia nazionale per l'occupazione.

Ci sono, poi, previsioni circa strumenti che facilitino il collocamento dei lavoratori, come l'«introduzione di principi di politica attiva che prevedano la promozione di un collegamento tra le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo», con specifico riferimento al c.d. contratto di ricollocamento comportante «l'obbligo di presa a carico» da parte di «agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati» a fronte di «forme di retribuzione, proporzionata alla difficoltà di collocamento» e corrisposta solo in presenza «dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo», peraltro col supporto di «fondi regionali a ciò destinati», di cui niente si dice se non che non devono comportare «...nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale» (articolo 1, comma 4, lettera *p*). E, come, altresì, in termini più generali, l'«introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il

collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale» (articolo 1, comma 4, lettera *q*).

Come anticipato non manca un ulteriore riferimento alla «attivazione» del lavoratore che, però, questa volta non è riservata «al soggetto beneficiario» degli ammortizzatori sociali come all'articolo 1, comma 2, lettera *c*, ma esteso «al soggetto che cerca lavoro in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali», perché qui la prospettiva non è data dalla “condizionalità” dei benefici ma dalla attività di cui deve farsi carico il servizio per l'impiego «al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro» che, in linea con la precedente lettera *a*, potrebbero comportare «l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica» (articolo 1, comma 4, lettera *v*).

Restano due gruppi di deleghe, riguardante, il primo, la «razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti», con la novità costituita dal chiamare in causa l'analisi statistica per accertare la minore probabilità di trovare occupazione in base alle caratteristiche personali (articolo 1, comma 4, lettera *a*) e, rispettivamente, la «razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province», con a sfondo l'instaurazione di una qual sorta di competenza concorrente da generale a particolare fra Stato e Regioni (articolo 1, comma 4, lettera *b*).

Ma quasi di soppiatto viene introdotto un inciso che riecheggia alla lontana l'articolo 46 Cost. e sembra una qual sorta di lascito minimale del ricco strumentario partecipativo di cui all'articolo 4, comma 62 e ss. l. n. 92/2012, previsto a mo' di compenso più o meno bene accetto di quanto concesso dal sindacato a proposito dell'articolo 18 St. e rimasto com'era ampiamente prevedibile sulla carta; inciso, questo, ai sensi del quale la razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità può prendere corpo «anche nella forma dell'acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti», prospettiva di grande presa ideologica, ma di scarsa praticabilità pratica, come insegna una lunga esperienza fatta da non poche Regioni (articolo 1, comma 4, lettera *b*).

Attinente il secondo gruppo di deleghe «alla valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro», per cui si prevede «l'istituzione del fascicolo elettronico unico» (articolo 1, comma 4, lettera *z*), alla «raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato» (articolo 1, comma 4, lettera *aa*), alla «semplificazione amministrativa [...] con l'impiego di tecnologie informatiche» (articolo 1, comma 4, lettera *bb*).

Capitata lì quasi a caso c'è anche una delega di un bianco splendente, con riguardo alla «razionalizzazione e revisione» della l. n. 68/1999 sui disabili e della normativa sugli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio (articolo 1, comma 4, lettera *g*).

## **10. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro**

Neppure tanto omogeneo e coerente appare il contenitore costituito dall'articolo 1, comma 6, che fra le deleghe dedicate alla «semplificazione delle procedure [...]

connessi con la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro», cui il precedente comma 5 che gli fa da cappello aggiunge surrettiziamente anche quelle «in materia di igiene e sicurezza del lavoro», ricomprende «anche mediante abrogazione di norme [...] l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero di atti di gestione del... rapporto di carattere amministrativo» (articolo 1, comma 6, lettera *a*); l'«unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi» (articolo 1, comma 6, lettera *c*); l'«introduzione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso» (articolo 1, comma 6, lettera *d*); il «rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta dei documenti cartacei» (articolo 1, comma 6, lettera *e*) con cui fa il paio l'«individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo» (articolo 1, comma 6, lettera *h*); «revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino» (articolo 1, comma 6, lettera *i*).

Tutto bene, anzi benissimo, un vero e proprio decalogo della buona amministrazione, ma questo conferma come in un Paese più che legista, leguleio, quando si vuole semplificare si finisce per complicare, dato che gran parte di queste belle cose avrebbero potuto e potrebbero essere fatte per circolare, senza scomodare la rigida sacralità della legge. Quanto interessa, però, è che quasi in testa all'elenco c'è una delega dalla potenziale portata amplissima, per quanto addomesticata in corso d'opera, cioè la «semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi», già ricordata e criticata a suo tempo (articolo 1, comma 6, lettera *b*).

Ci sono, poi, tre deleghe che poco o nulla hanno a che fare con la materia cui sarebbe dedicato l'articolo 1, comma 6, recuperate e stivate qui come la «revisione del regime delle sanzioni» che dovrebbe trattare con mano più leggera le violazioni di natura formale, nonché privilegiare una impostazione punitiva rimediabile e premiale rispetto ad una semplicemente punitiva (articolo 1, comma 6, lettera *f*). E come, soprattutto, la ennesima revisione della disciplina delle dimissioni nonché della risoluzione consensuale, al fine di garantire l'autenticità della volontà del lavoratore e la data certa, che, però, lega fino ad un certo punto col successivo inciso, cioè «anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore», perché nella misura in cui fosse necessario un atto formale, il comportamento concludente non basterebbe di per sé solo (articolo 1, comma 6, lettera *g*); nonché la sempre ennesima promozione della lotta al lavoro nero, con tanto di richiamo alle risoluzioni del Parlamento europeo (articolo 1, comma 6, lettera *l*).

## **11. La parallela vicenda della legislazione in materia di pubblico impiego privatizzato**

Si potrebbe anche far punto qui, se non fosse opportuno dare atto che l'ambizione riformatrice del Governo Renzi non si è affatto esaurita con riguardo al settore privato, ma si è estesa, nell'ambito di una ulteriore rivisitazione *ab imis* della pubblica amministrazione previa una consultazione popolare per via digitale, anche al settore del lavoro pubblico privatizzato, con una soluzione simile, cioè di un decreto legge, il d.l. n.

90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, ed un disegno di legge, il d.d.l. S 1577. Se si vuole confrontare la riforma con quella Brunetta si può parlare in estrema sintesi di una discontinuità, data dall'essere la precedente centrata sul rapporto di lavoro e l'attuale sull'organizzazione; e di una continuità, data dall'essere entrambe portate a privilegiare la legge rispetto alla contrattazione collettiva.

E qui si riscontra la caratteristica che accomuna il *Jobs Act* alla legislazione sulla pubblica amministrazione, cioè una tendenza alla centralizzazione, che trova nella primazia della legge la sua espressione più forte ed incisiva. Non c'è da meravigliarsi, perché, a prescindere dalle persone chiamate ad interpretarla, la parte di gran lunga praticata, a fronte di una crisi economico-sociale non solo grave, ma ingravescente, è quella di concentrare al vertice le leve di comando, con l'auspicio che siano in grado di far muovere i molteplici terminali periferici.