

Documentazione

A) Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro

1. L'iniziativa più importante del Governo Renzi in materia di lavoro è attualmente il disegno di legge delega approvato dal Senato il 9 ottobre 2014, a seguito di voto di fiducia su un c. d. "maxiemendamento" concentrato in unico articolo con 14 commi (d.d.l. n. 1428, ora AC n. 2660). In tale disegno di legge, giustamente oggetto di grande attenzione politica e mediatica, si prefigura un ampio intervento sulla legislazione lavoristica, da realizzare soprattutto attraverso deleghe al Governo, di differente oggetto ma tra loro connesse.

Il comma 5 chiama il legislatore delegato a "conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro"; mentre il comma 7 affida al Governo il compito di "riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva "adottando" un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro".

Si tratta di vari percorsi regolativi che si intersecano e che possono assumere latitudine e significati diversi a seconda della corretta e concreta impostazione della versione definitiva delle legge delega e dei successivi decreti delegati. È da osservare subito che la genericità della delega, unita all'inconsueta approvazione mediante voto di fiducia, non sembrano corrispondere adeguatamente ai limiti che l'art. 76 Cost. pone all'iniziativa legislativa del Governo. In ogni caso – dopo il già incisivo intervento del d. l. 34/2014, conv. in l. 78/2014 – si preannuncia un'ulteriore riforma, potenzialmente più profonda di quella degli ultimi due o tre anni.

Ora, che l'attuale legislazione del lavoro vada risistemata, razionalizzata e semplificata costituisce – almeno per gli studiosi e gli operatori del diritto del lavoro – una esigenza indiscussa, unanimemente ritenuta urgente. Ma al di là di questa enunciazione condivisa, non mancano dissensi sul modo di affrontare vecchi e nuovi problemi irrisolti, aggravati da un legislatore che, negli ultimi dieci anni, volendo semplificare e razionalizzare, ha peggiorato la situazione, rendendo la normativa tortuosa e confusa, come tale assai difficile da gestire: tanto nelle imprese, quanto nelle aule giudiziarie.

Consapevoli delle notevoli potenzialità, ma pure dei rischi racchiusi nel d. d. l., le Riviste scientifiche *Diritti Lavori Mercati*, *Lavoro e Diritto*, *Rivista Giuridica del Lavoro* –tutte specializzate in diritto del lavoro e della sicurezza sociale e accreditate, in Italia e all'estero, nel sistema della ricerca – ritengono doveroso segnalare alcuni punti critici del disegno di legge delega in discussione e, nel contempo, suggerire un possibile diverso approccio contenutistico e procedurale per una semplificazione "seria" e "duratura" della legislazione del lavoro. Per seria e duratura si intende una semplificazione che, pur richiedendo qualche mese in più, si possa avvalere del contributo proveniente da un approfondito e intenso dibattito tra studiosi, operatori e parti sociali. Un dibattito che, forte del pluralismo culturale e metodologico della tradizione

giuslavoristica italiana, affronti con spirito di grande innovazione i nodi sistematici e tecnici in sospeso e riduca così al minimo gravi e lunghi contenziosi successivi.

2. Il disegno di legge, in linea di massima apprezzabile per le disposizioni sugli ammortizzatori sociali (commi 1 e 2) – dove si incentivano i contratti di solidarietà, si prevedono la prestazione aggiuntiva “di povertà” e si estendono l’ASPI alle collaborazioni –sui servizi per il lavoro e le politiche attive (commi 3 e 4) – dove si prevede un unico centro di monitoraggio e gestione dei flussi di manodopera – contiene aspetti suscettibili di significativi miglioramenti.

Tra questi assumono rilievo preminente quelli che appaiono smentire il proposito della semplificazione:

a) nella semplificazione “amministrativo-gestionale” è eccessiva la rilevanza del profilo quantitativo (dimezzamento del numero di atti di gestione del singolo rapporto: v. comma 6, lett. a), mentre nulla si dice del profilo qualitativo assolutamente essenziale (andrebbero differenziati gli atti a seconda della loro rilevanza e indispensabilità);

b) estremamente generica appare la lettera b del comma 6 sulla “eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”. Disposizione in forte sospetto di illegittimità costituzionale: sia per violazione dell’art. 76 Cost., vista l’indeterminatezza dei criteri direttivi, sia dell’art. 25 Cost., per violazione dei principi di irretroattività della legge penale;

c) generica e incompleta appare la lettera f del comma 6 – “revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell’eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l’immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale” – che riguarda sì la necessaria effettività della legislazione, ma sulla quale è imprudente intervenire in modo superficiale e a-sistematico. Come è stato autorevolmente osservato, “il diritto penale del lavoro italiano fa paura quanto il ruggito di un topolino”. È allora opportuna una sua revisione complessiva, sempre che parta dalla cruciale questione della natura dei diritti, distinguendo tra quelli che, in quanto fondamentali, vanno presidiati dalla sanzione penale; e quelli che, invece, possono essere tutelati più efficacemente con altri strumenti, nel rispetto ovviamente degli obblighi europei, cioè dei criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività;

d) le linee di riordino dei contratti di lavoro (terzo riordino, dopo quelli del d. lgs. 276 del 2003 e della l. 92 del 2012) appaiono ancora troppo generiche e imprecise perché basate su non meglio definite “semplificazione, modifica o superamento ... delle tipologie contrattuali” al fine di assicurare “l’effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale” (lett. a, comma 7).

e) Desta perplessità la previsione, ancora generica, di un “contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio”, limitato alle “nuove assunzioni” (comma 7, lett. c). Rispetto a tale contratto, sono assenti principi e criteri di coordinamento con gli altri contratti: in particolare con il contratto a termine c. d. “acausale”, di recente anzi rafforzato; o anche con l’apprendistato. Come pure sorprende l’assenza di specifici criteri di delega sulla necessità di coordinare il destino dei lavoratori attualmente in servizio “a tempo indeterminato” con l’inserimento di lavoratori nuovi assunti per “contratto a tutele crescenti”, onde scongiurare una troppo facile sostituzione dei secondi con i primi. Il che aprirebbe altri e più complessi

problemi.

f) In linea generale, infine, occorre segnalare l'ambiguità della locuzione "tipologia contrattuale": intorno ad essa legislatore e giuristi (ma anche politiche del lavoro) da tempo hanno smarrito il linguaggio della chiarezza, presupposto indispensabile di ogni intervento di semplificazione e di riordino. Con il termine "tipo" abbinato a "contrattuale", nella teoria giuridica ci si riferisce ad uno schema contrattuale fornito di una sua tipicità: che può essere "causale" o di "assetto normativo". Per il contratto di lavoro, la questione si è andata però sempre più complicando, anche a seguito dei menzionati "riordini" legislativi del 2003 e del 2012. A partire dalla metà degli anni '90, si sono aggiunti intrecci e sovrapposizioni con le politiche occupazionali, maturate attraverso il Metodo Aperto di Coordinamento (c. d. MAC), di matrice europea, che fa ampio, ma non sempre chiaro, ricorso a definizioni di carattere economico-statistico. Infatti, la comparazione tra le *performance* occupazionali dei vari paesi europei – necessaria al monitoraggio della Strategia Europea dell'Occupazione (di cui il MAC è strumento) – esige un'omogeneità di categorie e definizioni, tra le quali campeggia quella di *lavoro standard o tipico*. Il problema è che questa nozione non coincide affatto con quella giuridica di *contratto di lavoro tipico*, disciplinato dall'uno o dall'altro ordinamento degli Stati membri, e fa di solito riferimento alle nozioni utilizzate in ambito econometrico. Senza dubbio in quest'ambito il *lavoro standard (o tipico)* è il *lavoro a tempo indeterminato* (non necessariamente *subordinato*); mentre il *lavoro a termine* è *lavoro non standard o atipico*. In presenza di una tale ambiguità semantica del riferimento "tipologico", occorre necessariamente chiarire a quale significato del termine "tipo" si fa riferimento nel procedere al nuovo "riordino" dei contratti di lavoro.

Il disegno di legge in discussione fa un vago riferimento al tessuto occupazionale e al contesto produttivo nazionale e internazionale. Ma il riordino della tipologia contrattuale non può avere come orizzonte unico, e assorbente, quello della ripartizione delle occasioni di lavoro e della miglior resa "quantitativa" di questo o quel contratto. Il discorso giuridico sul "tipo" contrattuale ha una valenza diversa e induce ad interrogarsi sui valori e sugli equilibri socio-politici su cui un ordinamento ritiene di fondare il modello di società e di Stato.

E allora la definizione del "tipo" di contratto di lavoro – in una Repubblica fondata sul lavoro – non può venire dopo le *performance* delle politiche occupazionali, quand'anche queste siano parametri da valutare per rientrare tra gli Stati in regola con i vincoli macroeconomici fissati dagli organi di governo dell'Ue. Il regolamento di interessi, realizzato dal tipico contratto di lavoro subordinato, ha una sua valenza costituzionale, innanzitutto interna, come ha più volte messo in luce la Corte Costituzionale; e questa valenza/rilevanza costituzionale è un vincolo anche per il legislatore delegato, che non può impostare un riordino dei contratti di lavoro ignorando i vincoli di sistema della Costituzione italiana e dell'Unione europea. L'Unione ha una sua dimensione sociale che, per quanto oscurata nel dibattito giornalistico, si esprime in vincoli giuridici, derivanti da norme di diritto secondario (essenzialmente direttive), ma anche in norme di diritto primario, come quelle della Carta dei diritti fondamentali: la cui incombenza, in fase di riordino di tipologie contrattuali sicuramente interessate dal diritto europeo, va accuratamente vagliata. Ed è dubbio che il solo rinvio a "la coerenza con la regolazione dell'Unione Europea e le Convenzioni internazionali" (con cui si chiude la frase iniziale del comma 7) sia sufficiente a sciogliere tutti i nodi di questa difficile problematica.

3. I limiti del d.d.l. 1428 evidenziati servono anche a fornire alcune prime indicazioni su metodo e contenuti per un processo di semplificazione normativa di più ampia portata e respiro, in grado di rendere davvero più intellegibile e gestibile la disciplina del lavoro in Italia. Al riguardo si devono però assolutamente affrontare altre questioni di base: senza le quali semplificazione e riordino non fanno altro che aumentare confusione e oscurità della legislazione e di conseguenza – quel che è peggio – ingiustizie e irrazionalità applicative, che si ripercuotono gravemente sull'aumento del contenzioso.

Le questioni, in linea di prima approssimazione, sono le seguenti:

a. Per semplificare il quadro normativo, ci si può avvalere di più tecniche legislative (com'è avvenuto in materia di lavoro pubblico e privato da alcuni anni: le leggi-delega 50/1999, 123/2007, 15/2009): intervento sulle norme codicistiche esistenti, con i conseguenti vincoli formali e sostanziali; elaborazione di un vero e proprio *Codice del lavoro* onnicomprensivo; predisposizione di più *Testi Unici* su normative relative a singoli istituti. Si tratta, in ogni caso, di scelte assai delicate, capaci di condizionare non solo semplificazione e riassetto attuale, ma anche qualità della legislazione futura. Se allora si sceglie la via di una legge delega – consigliabile per l'alto tasso specialistico di una tale riforma – occorre però che principi e criteri siano molto ben formulati, avendo un'idea del successivo intero percorso regolativo. Soprattutto occorre delineare in modo approfondito i rapporti tra le diverse fonti legislative, perché l'ordinamento giuridico è ormai multilivello, dal momento che abbraccia canali regolativi europei, nazionali e regionali.

b. Nessuna semplificazione/riordino del diritto del lavoro può poi prescindere dalla questione del ruolo costituzionale da riconoscere alle parti sociali. Qui non si tratta di scelte politiche contingenti, ma di incidere sulla Costituzione formale e materiale del Paese. La storia, anche recentissima, del diritto del lavoro dimostra peraltro che varie possono essere le modalità con cui le parti sociali contribuiscono alla regolazione del lavoro, alcune delle quali richiedono assetti normativi ineliminabili e preliminari rispetto al riordino legislativo. Ad esempio, è tecnicamente inconcepibile che il legislatore si preoccupi della quantità di atti gestionali del singolo rapporto di lavoro e rimandi poi *sine die* l'attuazione di fondamentali principi costituzionali ancora oggi indicati con chiarezza negli artt. 39, 40 e 46 Cost. e rafforzati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché da altri *Bill of Rights* internazionali.

I recenti sviluppi legislativi hanno aggiunto incertezza e confusione (v. art. 8, d. l. 138/11, conv. in l. n. 148/11), erodendo quel poco di capitale sociale risparmiato dalla grave crisi politica ed economica degli ultimi anni. Vanno dunque affrontati in modo sistematico molti degli elementi fondativi di una solida Codificazione del diritto del lavoro, destinata a fallire se non si sciogliono antichi nodi del diritto sindacale (ad esempio: rapporto tra legge e contrattazione collettiva; efficacia soggettiva e oggettiva dei contratti collettivi ai vari livelli; selezione dei soggetti collettivi a seconda della rappresentatività e democrazia sindacale; introduzione di modelli partecipativi di relazioni sindacali in azienda più coerenti con le tendenze europee). Si tratta di questioni da affrontare in via assolutamente prioritaria tanto per riformare il codice del lavoro quanto per introdurre proficuamente singoli istituti importanti e innovativi come il salario minimo legale (v. d. d. l. 1428, comma 7 lett. f), la disciplina delle mansioni (comma 7, lett. d), la disciplina dei controlli a distanza (comma 7, lett. e). Su questi aspetti esistono anche proposte legislative recenti, elaborate in sede scientifica (v. il Laboratorio normativo della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, 2014, n. 1), laddove la delega in discussione fa passi indietro addirittura rispetto alla riforma del 2012 (art. 4, comma 62 della legge n. 92).

c. In una prospettiva di risistemazione legislativa della materia assume poi enorme importanza la definizione di “lavoratore subordinato” di cui all’art. 2094 c.c., da aggiornare alla luce di quanto avvenuto “nei dintorni” del classico contratto di lavoro. Si tratta non solo della “questione tipologica”, di cui si è detto prima, ma anche di tener conto dei mutamenti delle figure soggettive e dei contesti economico-organizzativi del *lavoro prestato con implicazione essenzialmente personale*. Qui il riordino legislativo non può certo sacrificare né le nuove soggettività meritevoli di adeguate tutele, né la ricca morfologia organizzativa e imprenditoriale emersa dalla complicatissima normativa in materia di appalti, esternalizzazioni e “codatorialità”.

d. Da più di vent’anni ogni modifica legislativa sul lavoro privato si ripercuote, più o meno immediatamente, sul lavoro pubblico, in virtù della c. d. “privatizzazione” di questo ex l. 421 del 1992, del d.lgs. 29 del 1993 e della l. 59 del 1997 (privatizzazione, peraltro, rimessa radicalmente in discussione, seppure mai in modo esplicito, da alcuni anni a questa parte nelle successive integrazioni e modificazioni di tali normative). Occorre dunque evitare che qualsiasi scelta di semplificazione e di riordino provochi le medesime perniciose conseguenze provocate appunto dai precedenti “riordini” del 2003 e 2012: quando il legislatore “riformista”, ignorando il problema, di fatto ne affidò alla giurisprudenza la soluzione e causò in tal modo un vasto contenzioso e un pericoloso groviglio interpretativo. Anche su questo problema vanno affrontate tematiche giuridiche di fondo (a partire dal ruolo della contrattazione collettiva e del contratto individuale di lavoro), sulle quali è necessario almeno raccordare l’attività legislativa delegata ai diversi provvedimenti *in itinere* sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione e promuovere un dibattito non settoriale tra esperti del lavoro privato e pubblico.

e. Infine, la regolazione dei rapporti di lavoro ha da essere molto meglio raccordata con la disciplina del sistema di sicurezza sociale. Sebbene al riguardo il d. d. l. 1428 contenga specifiche disposizioni su ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive (commi 1, 2, 3 e 4), è necessario che le regole di semplificazione e riordino dei rapporti di lavoro vengano sapientemente collegate alle regole e alle procedure degli istituti di previdenza e assistenza sociale. Appaiono invero discutibili alcune disposizioni: la previsione che condiziona le tutele alla “storia contributiva dei lavoratori”; la riduzione degli oneri contributivi (con probabile riduzione delle prestazioni); il diniego della Cig in caso di cessazione di ramo d’azienda; le disposizioni relative alla disponibilità dei dati circa la storia personale dei lavoratori che, ove resi accessibili alle agenzie private, consentirebbero nuove pratiche di *black listing*.

Occorre dunque una prospettiva di sviluppo di un sistema di *security* moderno e dinamico, non incentrato ‘soltanto’ sulla protezione reddituale dei periodi di disoccupazione correlati alla drammatica diffusione della precarietà (secondo la lettura riduttiva delle politiche di *flexicurity* diffusa soprattutto nel nostro Paese), ma piuttosto, più in generale, sulle esigenze di un mercato del lavoro più efficiente, al cui ottimale funzionamento concorrano ‘anche’ strumenti molteplici e differenziati della tutela della persona in relazione al lavoro (e.g. reddito di cittadinanza, formazione, parità di genere, ammortizzatori sociali di sostegno alla conservazione del lavoro, sostegno privato e pubblico nella ricerca delle occasioni di lavoro etc.).

4. Sulla base di queste riflessioni e segnalazioni, le Riviste indicate in premessa si rivolgono ai responsabili istituzionali e politici, agli studiosi e agli operatori affinché il disegno di legge delega attualmente in discussione – come pure i decreti attuativi – si giovino di un dibattito più

approfondito e condiviso, aperto sia alla comunità scientifica dei giuslavoristi, sia al coinvolgimento delle parti sociali e delle istituzioni cui sono attribuite rilevanti funzioni in materia di lavoro.

Certo una simile proposta comporta la messa in campo di notevoli energie, col rischio di allungare i tempi di una riforma; ma è altrettanto certo che omettere riflessione e dibattito sul piano tecnico-giuridico avrà conseguenze gravi sugli assetti ordinamentali, socio-economici e politici del Paese, creando, anziché risolvere, controversie e conflitti dai risultati imprevedibili.

B) Appunti problematici su un “prototipo” di “Contratto a tutele crescenti” (C.a.tu.c.)

Sulla base degli articoli 1 del d.l. 34/2014, conv. con modif. dalla l. 78/2014, e 1, co. 7, lett c), della legge delega di cui AC 2660, approvata dalla Camera in data 25/11/2014 (e, nella medesima versione, anche in terza lettura come AS 1428B dalla XI Commissione lavoro in data 27/11/2014).

Proposte per il dibattito tra le riviste "Diritti lavori mercati", "Lavoro e diritto" e "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", in vista del convegno del 4/12/2014 a Napoli con studiosi, politici e sindacalisti.

Paper elaborato da un gruppo di lavoro coordinato da Donata Gottardi (Università di Verona), Mario Rusciano (Università di Napoli Federico II) e Lorenzo Zoppoli (Università di Napoli Federico II) e composto da Marco Esposito (Univ. Napoli Parthenope), Rosario Santucci (Università del Sannio), Antonello Zoppoli (Università di Napoli Federico II), Laura Calafà (Università di Verona), Massimiliano Delfino (Università di Napoli Federico II), Umberto Gargiulo (Università Magna Graecia di Catanzaro), Rosa Casillo (Università di Napoli Federico II), Marco Peruzzi (Università di Verona), Paola Saracini (Università del Sannio).

1. Il contratto a tutele crescenti (Catuc): la regolamentazione *in progress*. 123
2. I tratti identitari del Catuc: a) esclusione della reintegrazione nei licenziamenti economici illegittimi e previsione di una sanzione economica graduale. Possibili sviluppi. 124
3. I tratti identitari del Catuc: b) reintegrazione per i licenziamenti nulli e discriminatori e per alcune ipotesi (fattispecie) di licenziamento disciplinare ingiustificato. Problemi esegetici e proposte per attuare la delega mantenendo una qualche coerenza tecnico-sistematica. 126
4. Come indurre una preferenza delle imprese per il Catuc rispetto al contratto a termine a-causale. 128

1. Il contratto a tutele crescenti (Catuc): la regolamentazione *in progress*.

Con l'approvazione della legge delega il "Contratto a tutele crescenti" (in seguito: Catuc) esce dal limbo del dibattito teorico e giornalistico, delle proposte di studiosi e liberi pensatori, dalla progettualità parlamentare per entrare nel mondo del diritto. Trattandosi di regolazione per principi e criteri direttivi (art. 76 Cost.) non si è certo dinanzi ad un nuovo compiuto istituto giuridico, ma solo ad alcuni tratti embrionali da sviluppare con i decreti delegati; inoltre il Catuc è solo un tassello di un più ampio *puzzle*, costituito dall'insieme di "tipologie contrattuali e rapporti di lavoro" che, con la medesima delega, il Governo riordinerà in "un testo organico semplificato" a valle di una individuazione e analisi di tutte le "forme contrattuali" esistenti da sottoporre a valutazione in ragione della "effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale" (art. 1, co. 7, lett. a).

Con questo quadro di accompagnamento, non v'è dubbio che il Catuc resta in larga parte indefinito – cioè da definire attraverso la potestà legislativa delegata, che quindi ha un margine ampio, troppo ampio per essere considerata conforme ai principi costituzionali – e non potrà assumere una precisa configurazione se non in parallelo con l'elaborazione dell'appena menzionato "testo organico semplificato". Tuttavia, poiché si discute di un'introduzione accelerata del Catuc, tralasciando i profili di possibile difformità rispetto alla delega di un tale esercizio del potere legislativo delegato (in quanto non valutabile alla luce del riordino delle tipologie), si può provare a tracciare una prima assai embrionale e sfocata immagine del nuovo istituto contrattuale come va formandosi nel sistema regolativo. Si può usare la metafora dell'ecografia: ormai il Catuc non è più un mero concetto, il concepimento è avvenuto, l'embrione va formandosi, il dna ne condiziona gli sviluppi identitari e funzionali per ora imprevedibili, si può provare a capire almeno se è maschio o femmina. Deve però essere chiaro che la legge (come la natura) ha già cominciato a lasciare le sue tracce: non tutto quindi è più lasciato alla fantasia individuale, collettiva o politica.

Il primo dato normativo da considerare è che il Catuc nasce con finalità generiche sì, ma abbastanza chiare, indicate proprio dall'incipit dell'art. 1, co. 7 della legge delega: "allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo...".

Si tratta quindi di una nuova modalità di "ingresso" nel mondo del lavoro, ovvero di assunzione di lavoratori. Di quali lavoratori si parla? In cosa consiste la novità? La risposta sembra oggi, cioè dopo le modifiche apportate al maxiemendamento dalla XI Commissione lavoro della Camera, abbastanza chiaramente desumibile dallo specifico punto della legge delega: si tratta di *tutte* le nuove assunzioni *a tempo indeterminato* di lavoratori *subordinati* (solo per questi lavoratori infatti ha senso parlare di "licenziamenti", come ora fa esplicitamente la delega) ai quali non vengono più garantite tutte le tutele "incorporate" nel contratto sin dal momento dell'assunzione, ma in modo "crescente in relazione all'anzianità di servizio".

Non sembra trattarsi dunque di un "ennesimo" tipo di contratto di lavoro che si aggiunge agli altri. Il Catuc, a partire dal momento in cui entrerà in vigore il relativo decreto legislativo, sarà l'unico contratto attraverso cui si potrà *assumere* un lavoratore subordinato a tempo indeterminato. Questa sarà dunque la fattispecie centrale del diritto del lavoro di domani, anche se è destinata a convivere con il contratto a tempo indeterminato oggi esistente, che si differenzia proprio perché le tutele non sono o non sono state "crescenti". Ciò ha una precisa ricaduta sulla

materia regolabile dal legislatore delegato: le tutele crescenti non possono riguardare i lavoratori già in servizio a tempo indeterminato prima dell'entrata in vigore del Catuc. A conferma di questa interpretazione suonano i principi/criteri di delega indicati all'art. 1, co. 7, lett. d) ed e), che riguardano invece indistintamente tutte le tipologie contrattuali. Né può ritenersi che il riordino delle tipologie contrattuali o il punto h) dell'art. 1 co. 7 ("abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato") possano riguardare anche i contratti a tempo indeterminato attualmente in uso (che potremmo definire "a tutele stabili": di seguito Catus): infatti, da un lato, ciò contrasta con l'apposita previsione dell'art. 1, co. 7 lett. d-e; dall'altro si dilaterrebbe a dismisura l'oggetto della delega, andando ben al di là di un riordino delle tipologie contrattuali utilizzabili per incrementare le "opportunità di ingresso nel mondo del lavoro". Insomma la delega ha un confine invalicabile che sembra così sintetizzabile: nuove assunzioni possono avvenire con nuove regole più "sensibili" alle esigenze aziendali, ma senza intaccare le regole a tutela dei lavoratori già in servizio, salvo punti circoscritti, esplicitamente individuati da appositi principi e criteri direttivi della delega stessa.

Per come è formulata la delega c'è il rischio che il contratto a tutele crescenti non abbia come obiettivo, al termine del periodo di progressiva acquisizione delle tutele, il raggiungimento della "protezione piena", così come prevista oggi per il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Questa impostazione, pericolosa per la micidiale concorrenza nei confronti di quest'ultimo, confligge in fondo con l'idea stessa di "tutele crescenti", oltre che essere del tutto estranea ai documenti in materia provenienti dalle istituzioni dell'Unione europea. Perciò appare quanto mai opportuno procedere con grande accortezza e cautela, pure se si dovesse seguire l'opinione secondo cui, in base all'attuale formulazione della legge delega, il Catuc mai potrebbe giungere ad avere la medesima disciplina del Catus.

L'interpretazione di questo profilo della delega è molto importante per capire anche in cosa debbano consistere le "tutele crescenti" e in cosa debbano differenziarsi dalle tutele oggi garantite dal Catus. Sulla configurazione delle tutele crescenti dovrà poi misurarsi tutto il riordino delle altre tipologie contrattuali. Quindi è fondamentale intendersi su come la delega configura oggi il rapporto tra Catuc e Catus: per riprendere la metafora, è questo passaggio che dà la misurazione dell'evoluzione del "feto" e può consentirci di ascriverlo almeno ad un genere piuttosto che all'altro.

2. I tratti identitari del Catuc: a) esclusione della reintegrazione nei licenziamenti economici illegittimi e previsione di una sanzione economica graduale. Possibili sviluppi.

Nel testo varato dall'XI Commissione della Camera sembra individuabile con sufficiente chiarezza che le tutele crescenti con l'anzianità vanno concentrate (limitate?) ai "licenziamenti economici" per i quali è da escludere la reintegrazione e si deve prevedere "un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio". Questo è il punto centrale che caratterizza il Catuc, rendendolo un contratto più interessante per le imprese rispetto al Catus, in quanto la legge rende più agevole estinguerlo in presenza di vicende produttive o economico-finanziarie che incidono sulla conduzione dell'azienda. Il ragionamento sotteso a questa innovazione, a prescindere dalla sua condivisione o meno, è chiaro: se l'imprenditore sa di potersi sciogliere con una certa facilità (ovvero andando incontro ad oneri certi) dal vincolo contrattuale quando oggettivamente non ha più convenienza ad avere quel lavoratore subordinato nella propria organizzazione, assumerà con

maggiore facilità, o almeno questa sembra essere la scommessa. Non è una novità e su questo già la disciplina vigente ha molto alleggerito i vincoli al licenziamento. Se infatti sussistono i requisiti per considerare un licenziamento “economico” (da ricavare rapportandosi al licenziamento giustificato oggettivamente ex art. 604/66 o fondato su una riduzione di personale correttamente effettuata) il datore di lavoro che vi proceda in contrasto con la legge può essere sanzionato unicamente con un’indennità che va dalle 12 alle 24 mensilità (sempreché l’impresa abbia 61 dipendenti o l’unità produttiva 16). Solo nel caso in cui il fatto posto a base del licenziamento sia manifestamente infondato il lavoratore può richiedere la reintegrazione. Nel Catuc sembra eliminata questa ipotesi. Potrebbe diventare così troppo facile licenziare adducendo sempre motivi economici, con il rischio di vedersene accollare il costo, ma al massimo fino a 24 mensilità. Per cui appare opportuno elevare, seppure gradualmente, la sanzione massima (36 mensilità?) per evitare un uso fraudolento del licenziamento economico.

Al riguardo alcuni propongono una sorta di “doppio binario”: invece di una sanzione, la previsione di una sorta di risoluzione consensuale inoppugnabile con conseguente diritto ad un’indennità ridotta rispetto alla sanzione massima (24 mensilità?). Si eviterebbe così il controllo giudiziario sulla sussistenza di un motivo che giustifichi il licenziamento (artt. 24 Carta sociale e 30 Carta Ue), mantenendo sostanzialmente il punto di arrivo del meccanismo sanzionatorio più debole previsto dall’art. 18 vigente. Pare un modo per ridurre davvero al minimo il controllo sulla effettiva sussistenza della motivazione oggettiva (con rischi di contrasto con la normativa europea: v. Alleva 2014). Insomma si avrebbe un inaccettabile incremento di licenziamenti economici pretestuosi.

In ogni caso il punto fondamentale di questo aspetto del Catuc è la definizione di “licenziamenti economici” che è una nozione innovativa nel nostro ordinamento, finora attestato su una grande bipartizione dei licenziamenti motivati con ragioni non riguardanti la persona del lavoratore: i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (art. 3 l. 604/66) e i licenziamenti per riduzione di personale o collettivi (art. 24 l. 223/91). Inoltre le attuali definizioni legislative – che continuerebbero a riguardare il Catus – risultano molto arricchite da una copiosa e non sempre facile giurisprudenza. Se il licenziamento economico è il perimetro entro cui non può mai esserci reintegrazione, occorre innanzitutto fornire una definizione molto precisa, che non lasci troppi margini di ambiguità interpretativa. Sotto questo aspetto la legge delega sembra voler segnare un deciso passo avanti rispetto all’attuale formulazione dell’art. 18, nella quale vi è una notevole confusione tra fattispecie giuridica, eventi fattuali cui possono riconnettersi effetti giuridici, sanzione da ricollegare al mancato riscontro di tutti gli elementi che legittimano il licenziamento. Quindi, in sintesi, il Catuc andrebbe caratterizzato con una specifica definizione della fattispecie giuridica “licenziamento economico”. Solo quando il giudice riscontra che l’impresa si muova in tale ambito, la reintegrazione verrebbe esclusa e i profili di illegittimità sanzionati unicamente con una sanzione di tipo indennitario.

La graduazione dell’indennità in ragione dell’anzianità di servizio sembra porre problemi minori. Può considerarsi già un principio esistente quello secondo cui più il lavoratore è stato in azienda più viene tutelato contro un licenziamento illegittimo (o anche legittimo: nei criteri legali per scegliere i lavoratori da licenziare nelle riduzioni di personale vi è appunto l’anzianità, peraltro nella prassi non utilizzata in modo univoco). Anche questo è però un punto delicato, perché se la gradualità è molto spalmata e c’è grande differenza tra costo del licenziamento di un neo-assunto e sanzione finale, si rischia di determinare un turn over da eccessiva crescita dell’indennità finale. Forse sarebbe ragionevole tarare le tutele crescenti sui due anni, chiedendosi anche qual è poi la

ratio di “sperimentare” un lavoratore per più di due anni prima di garantirgli una pur blanda tutela nel caso di licenziamento comunque illegittimo. Non va mai dimenticato che, se ricorrono tutti i presupposti, il licenziamento può avvenire in qualsiasi momento. Per converso i tre anni verso cui sembrano orientate le proposte governative tengono evidentemente conto (oltre che di precedenti proposte sul “contratto unico”: ma tutte formulate in un contesto politico-sociale e normativo assai diverso da quello in cui oggi si deve applicare la legge delega) dei 36 mesi nei quali è consentito il ricorso al contratto a termine a-causale: ridurre drasticamente a due anni la gradualità del Catuc nel sanzionare i licenziamenti economici illegittimi potrebbe renderlo meno interessante per le imprese. Si potrebbe però o ridurre il periodo entro cui è consentito il ricorso al termine acausale oppure mantenere i tre anni anche per il Catuc, ma graduando la sanzione in modo che l’ultimo anno non incida in modo significativo sull’importo della sanzione finale.

La disciplina dei licenziamenti economici del Catuc può poi comportare la necessità di adeguare o almeno chiarire le regole di altri istituti e, *in primis*, del periodo di prova. Il quesito sarebbe: i sei mesi massimi del periodo di prova incidono sul graduale accrescimento dell’indennità sanzionatoria? Fermo restando il particolare regime dei primi sei mesi, si dovrebbe rispondere affermativamente.

3. I tratti identitari del Catuc: b) reintegrazione per i licenziamenti nulli e discriminatori e per alcune ipotesi (fattispecie) di licenziamento disciplinare ingiustificato. Problemi esegetici e proposte per attuare la delega mantenendo una qualche coerenza tecnico-sistematica.

Secondo la delega approvata dalla XI Commissione della Camera il Catuc deve caratterizzarsi anche per la limitazione della reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e “a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato”. Qui l’interpretazione della delega è più complessa, perché è più difficile cogliere le differenze da introdurre tra Catuc e Catus, a cominciare dalla *ratio* di tali differenze. I due contratti sembrano conservare come norma comune l’art. 18 co. 1 Stat. Lav. vigente. Non può però bastare. Se da un lato le modifiche apportate nel 2012 hanno superato annosi dibattiti in ordine alle conseguenze del licenziamento nullo, dall’altro non risolvono profili su cui occorre intervenire per evitare lo svuotamento di effettività di quello che è riconosciuto come il doveroso baluardo della tutela reintegratoria, come ad esempio in materia di onere della prova.

Quid iuris in ordine al licenziamento disciplinare? Al riguardo l’attuale art. 18 dà filo da torcere. Innanzitutto perché non connette fattispecie giuridica e regime sanzionatorio, ma fa proprio quella grave confusione già segnalata prima per i licenziamenti economici. Il riferimento all’insussistenza del fatto contestato all’art. 18, co. 4, introduce un grave elemento di incertezza, inducendo una distinzione dogmaticamente e praticamente insostenibile tra fatto materiale e fatto giuridico, che ha dato luogo a tortuosi e poco cristallini orientamenti della giurisprudenza. Qui la legge delega, pure con qualche incertezza lessicale, fa una scelta chiaramente diversa, parlando di “fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato” e prevedendo che per esse debba essere prevista la reintegrazione. Dunque il fulcro della disciplina è la definizione della “fattispecie”, concetto squisitamente giuridico, che comporta una definizione giuridica, legislativa ma non solo, di quando si controverta di un licenziamento disciplinare. Anche a tal riguardo il contesto normativo vigente è tutt’altro che chiaro e bisogna ben guardarsi dal renderlo ancora più confuso. C’è un licenziamento per giusta causa, che però può, secondo la giurisprudenza, riguardare anche condotte extralavorative: in che senso è da assimilare al licenziamento disciplinare? Sicuramente

riguarda spesso ipotesi di comportamenti gravi: solo per questi va prevista la reintegrazione?

Da un contesto confuso è facile uscire con maggiore confusione, specie se si vuole semplificare troppo. Allora occorre innanzitutto delimitare le opportune differenze tra *Catuc* e *Catus*. Il legislatore delegato ha affermato che il primo non necessariamente deve tutelare di meno il lavoratore qualora venga licenziato per motivi attinenti a condotte personali. Si può dunque mantenere una definizione della fattispecie licenziamento disciplinare di carattere legale che sia sufficientemente ampia da ricomprendere tutte le ipotesi in cui oggi è consentito licenziare per ragioni soggettive (art. 2119 c.c. e art. 3 l. 604/66), aggiungendo che la mancanza dei requisiti che configurano il licenziamento disciplinare può determinare la reintegrazione del lavoratore o, secondo il prudente apprezzamento del giudice, una sanzione di tipo indennitario non inferiore alle 48 mensilità qualora lo specifico contesto aziendale o le caratteristiche della prestazione lavorativa (es. intensa fiduciarità) rendano inopportuna la reintegrazione. Si potrebbe poi prevedere la esclusione della reintegrazione e la rideterminazione/graduazione della sanzione economica qualora un organo aziendale con rappresentanza sindacale paritetica (o il collegio di cui all'art. 7 Stat. Lav.) verifici (anche, nel caso dell'organo aziendale, rendendo un parere entro termini certi) che la condotta specifica del lavoratore, pur non configurando una vera e propria infrazione punibile con il licenziamento secondo quanto previsto dai contratti collettivi, abbia sensibilmente contribuito ad indurre il datore di lavoro a comminare una sanzione pur in assenza di tutti i necessari requisiti (esempio: non c'è un'infrazione grave da contestare ma comportamenti scorretti reiterati che consentono di configurare una prestazione costantemente al limite dell'inadempimento notevole). In tal modo si manterrebbe la reintegrazione per una parte dei licenziamenti disciplinari e, al contempo, i decreti delegati prevederebbero un percorso regolativo attraverso cui si giungerebbe a individuare in concreto le "specifiche fattispecie" in cui non ci può essere reintegrazione, ma solo una sanzione economica rapportata alla dimensione dell'impresa o ad altri parametri da definire.

Con una formulazione parzialmente diversa si potrebbe anche prevedere che la mancanza dei requisiti che configurano il licenziamento disciplinare determina la reintegrazione del lavoratore, salvo escluderla e sostituirla con una sanzione di tipo indennitario non inferiore alle 48 mensilità qualora essa risulti inopportuna perché, nonostante non sia provato il giustificato motivo o la giusta causa, sia comunque venuto meno l'affidamento del datore nei successivi adempimenti della prestazione lavorativa in considerazione dell'infrazione contestata e dello specifico contesto aziendale o delle caratteristiche della prestazione lavorativa (es. intensa fiduciarità) o del comportamento complessivo del lavoratore nel corso del rapporto. Si potrebbe inoltre aggiungere che il datore debba chiedere il parere obbligatorio di un organismo (anche in tal caso potrebbe andar bene già il collegio di cui all'art. 7 Stat. Lav.), da rendere in tempi molto brevi (a tal fine magari disponendo sanzioni per i componenti); là dove il datore non chieda il parere, la sanzione sarebbe solo reintegratoria. Il parere ovviamente comunque non impedirebbe l'intervento del giudice, al prudente apprezzamento del quale dovrebbe essere rimessa l'ultima parola; tuttavia il parere, in teoria e si spera sempre più nei fatti, dovrebbe divenire un efficace deterrente del ricorso al giudice. Con una normativa del genere si manterrebbe la reintegrazione per una parte dei licenziamenti disciplinari e, al contempo, si prevederebbe sostanzialmente un percorso regolativo già basato su "specifiche fattispecie astratte" ma attraverso cui giungere a individuare più "concrete specifiche fattispecie" in cui non ci può essere reintegrazione, bensì solo una sanzione economica rapportata alla dimensione dell'impresa o ad altri parametri da definire. La norma,

per rispettare in pieno la delega, dovrebbe essere formulata in modo che la regola risulti l'indennizzo (il licenziamento ingiustificato comporta il pagamento di un indennizzo salvo le ipotesi in cui, in considerazione ..., non sia comunque venuto meno l'affidamento del datore).

4. Come indurre una preferenza delle imprese per il Catuc rispetto al contratto a termine a-causale.

Resta un ultimo importante punto sul quale allo stato dell'arte pure possono ricavarsi tracce di una necessaria regolamentazione giuridica. Il Catuc risulta essere lo strumento fisiologico per promuovere nuovi ingressi al lavoro. È probabile che tale contratto possa anche avvalersi di incentivi di tipo economico. Come però da molte parti si dice, gli incentivi non esauriscono le possibili leve per indurre a nuove assunzioni e soprattutto rischiano di avere effetti limitati nel tempo o addirittura falsare la scelta di questa o quella tipologia contrattuale, impedendo di rendere il tipo contrattuale un serio indicatore della qualità occupazionale ad essa connessa. Al riguardo c'è un grave problema di rapporto concorrenziale tra Catuc e contratti a termine acausali, nella versione introdotta dalla l. 78/2014: basti dire che entrambi i contratti rispondono alla medesima esigenza di estinguere il contratto al determinarsi di una ragione oggettiva che rende non più necessaria o conveniente la prestazione lavorativa. Va però ricordato che la riforma dei contratti a termine è stata varata, per esplicita ammissione del legislatore, "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 protezione crescente" (art. 1 d.l. 34/14 come modif. da l. 78/14) e che il testo unico semplificato dovrà tener conto dei contratti a termine a-causali, ridefinendone la disciplina.

Stando così le cose, sembra assolutamente necessario che l'introduzione del Catuc sia accompagnata da previsioni che ne caratterizzino una certa alternatività o, al contrario, equivalenza rispetto al contratto a termine a-causale. Potrebbe ad esempio prevedersi che al Catuc possano ricorrere solo imprese che fanno un uso limitatissimo di contratti a termine a-causali; oppure, ancor meglio, prevedere che in caso di mancata trasformazione alla scadenza del contratto a termine a-causale in contratto a tempo indeterminato, debba essere pagata dal datore di lavoro un'indennità pari a quella prevista per il licenziamento oggettivo del Catuc, con importo da determinare in proporzione alla durata del contratto a termine (una misura simile esiste in Olanda).