



# **Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro**

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 233/2014

## **Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro<sup>α</sup>**

**Valerio Speciale  
Università degli Studi di Chieti-Pescara**

1. Una nuova grande riforma del Diritto del Lavoro. ....	2
2. Le ragioni della modifica "continua" del Diritto del Lavoro tra vincoli europei e ragioni politiche.....	4
3. La legge delega ed il problema della sua costituzionalità. ....	9
4. Gli obiettivi di crescita dell'occupazione perseguiti dalla riforma del contratto a termine e dalla legge delega.....	13
5. La "concorrenza" tra rapporti di lavoro a termine e contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. ....	18
6. Il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali. ....	21
7. Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e l'art. 18 dello statuto dei lavoratori.....	26
8. Le mansioni.....	35
9. I controlli a distanza. ....	37
10. Il salario minimo. ....	43
11. Conclusioni. Le innovazioni "regressive" di alcune discipline del contratto di lavoro.....	55
12. Riferimenti bibliografici.....	59

---

<sup>α</sup> Il testo è la rielaborazione, con l'aggiunta delle note, delle Relazione tenuta a Bologna al Convegno *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, Seminari di Bertinoro – Dialoghi di Diritto del Lavoro tra cielo e mare – X edizione 23 – 24 ottobre 2014. Nella Relazione ho analizzato l'intero contenuto della legge delega mentre in questo scritto mi soffermo soltanto su alcuni aspetti delle riforme del lavoro contenute nel *Jobs Act*.

## 1. Una nuova grande riforma del Diritto del Lavoro.

Sono trascorsi poco più di due anni dalla legge Fornero, mentre risale al 2013 l'importante intervento legislativo in materia di lavoro del Governo Letta (D.L. 28 giugno 2013 n. 76, convertito nella L. 9 agosto 2013, n. 99). Tuttavia l'attivismo del Governo e del Parlamento non è cessato ed una nuova grande riforma del Diritto del Lavoro è annunciata dal Premier Renzi. Uno degli obiettivi fondamentali della nuova normativa è quello di risolvere la gravissima crisi occupazionale del nostro paese (e su tali aspetti si tornerà in seguito). Tuttavia lo scopo è anche quello di ridisegnare complessivamente l'intero assetto della materia, operando sia sul versante dei contratti, sia su quello delle tutele nel mercato del lavoro, con l'annuncio di un progetto riformatore mai realizzato in Italia negli ultimi 40 anni. Una riforma, oltretutto, che si inserisce in un contesto di modifiche strutturali dell'intero assetto regolativo del nostro ordinamento giuridico, che riguarda la Costituzione, il federalismo, la legge elettorale, il pubblico impiego e la pubblica amministrazione<sup>1</sup>, con il chiaro intanto di "cambiare verso" al nostro paese<sup>2</sup>.

La legge delega approvata dal Parlamento<sup>3</sup>, peraltro, è l'atto secondo del *Jobs Act*, da leggere in connessione con la prima essenziale riforma del contratto a tempo determinato e sull'apprendistato realizzata con il D.L. 20 marzo 2014, n. 34 (convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78). La nuova disciplina del rapporto di lavoro a termine è di tale rilievo e complessità da non poter essere esaminata in questa sede se non per alcuni aspetti connessi ai profili occupazionali. Mi limiterò dunque al (l'arduo) compito di cercare di delineare le linee di tendenza ed i possibili scenari che potrebbero scaturire da questa vera e propria (annunciata) rivoluzione della nostra materia conseguente alla normativa introdotta.

Le linee guida fondamentali della legge delega, lette per alcuni aspetti anche in connessione con la legge n. 78 del 2014, possono essere così sintetizzate: a) incrementare l'occupazione con la liberalizzazione del contratto a tempo determinato e con l'introduzione di quello a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio; b) modificare, ridurre e semplificare le tipologie contrattuali esistenti con la redazione di un testo organico in materia; c) promuovere il contratto di lavoro stabile come forma privilegiata di lavoro rendendolo più

---

<sup>1</sup> Garilli, 2014, 3.

<sup>2</sup> In coerenza con il simbolico slogan utilizzato dal Primo Ministro nella sua comunicazione al pubblico.

<sup>3</sup> Nel momento in cui si scrive la legge delega è stata definitivamente approvata dal Senato che, con il voto di fiducia, ha confermato il testo modificato alla Camera. La versione finale è reperibile nel sito del Senato (<http://www.senato.it>) e reca il numero 1428 – B.

conveniente rispetto ad altre tipologie contrattuali; d) riformare alcune discipline specifiche del rapporto di lavoro (mansioni, controllo a distanza, lavoro accessorio, compenso orario minimo); e) razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva con l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro; f) riordinare la materia degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (cassa integrazione ordinaria e straordinaria, contratto di solidarietà) e degli strumenti di sostegno della disoccupazione involontaria (ASpI), con obiettivi di omogeneizzazione ed universalizzazione delle tutele; g) riformare la normativa in materia di servizi e di politiche attive per il lavoro (incentivi all'occupazione, per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità; istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione; condizionalità nell'accesso ai benefici a sostegno del reddito; contratto di ricollocazione; valorizzazione della bilateralità e delle sinergie tra servizi pubblici e privati per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; inserimento mirato dei disabili ecc.); h) semplificare e razionalizzare le procedure di costituzione e gestione del rapporto di lavoro con l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero degli atti; i) garantire adeguato sostegno alle cure parentali, con strumenti volti a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Il tutto senza "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"<sup>4</sup>.

L'elenco delle materie e degli obiettivi perseguiti dalla legge delega danno l'idea di quanto sia ambizioso il disegno riformatore. Il Governo Renzi si propone di introdurre innovazioni molto più ampie ed incisive di quelle approvate con il d.lgs. 276 del 2003. Inoltre si vogliono modificare molti aspetti regolati dalla legge Fornero, che ha già avuto un impatto di notevole rilievo dal punto di vista quantitativo e qualitativo sul nostro Diritto del Lavoro, introducendo peraltro riforme ancora più ampie e su materie o non disciplinate dalla L. 92/2012 o trattate da questa legge soltanto in modo residuale.

Ovviamente non è possibile analizzare tutte le riforme che potrebbero essere introdotte e mi soffermerò soltanto sugli aspetti a mio giudizio più importanti. Mi sembra che le innovazioni siano in alcuni casi negative (come, ad esempio, l'ennesima riforma dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori), ma che vi siano anche elementi positivi. Tra questi, ad esempio, ritengo possano essere indicati il salario minimo (ma solo a determinate condizioni: v. *infra* § 10), la semplificazione e riduzione delle tipologie contrattuali, la diminuzione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, la costituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione, il sostegno alle cure parentali ed alla tutela delle

---

<sup>4</sup> Art. 1, c. 12, della legge delega.

lavoratrici madri. Ovviamente il giudizio sulle potenziali riforme è sospeso e strettamente connesso alla loro effettiva realizzazione. In molti casi, infatti, la legge delega è così generica da consentire sviluppi completamente diversi (ed anche opposti) delle normative di attuazione, che potrebbero rovesciare completamente la prima impressione positiva. Tutto dipende, dunque, da come concretamente verranno scritti i decreti delegati, che potrebbero anche avere un contenuto fortemente regressivo per le tutele dei lavoratori, pur nel rispetto dei limiti posti dalla normativa delegante.

In questo lavoro, per evidenti ragioni di spazio e per la complessità delle questioni trattate, analizzerò soltanto la riforma dei contratti ed alcune altre discipline del rapporto di lavoro contenute nell'art. 1, comma 7, della legge delega.

## **2. Le ragioni della modifica "continua" del Diritto del Lavoro tra vincoli europei e ragioni politiche.**

Prima di esaminare le linee guida della riforma, è opportuno peraltro chiedersi per quale ragione tutti i Governi che in Italia si sono succeduti in tempi recenti abbiano sentito la necessità di intervenire immediatamente con riforme più o meno ampie del Diritto del Lavoro. Infatti, sia sotto il profilo della immediatezza degli interventi subito dopo l'insediamento dell'Esecutivo, sia per l'importanza attribuita nel programma di Governo, le riforme del lavoro hanno acquisito un valore fondamentale per le compagini guidate da Monti, Letta e Renzi.

Una prima spiegazione è rinvenibile in esigenze tipiche della situazione italiana. Il nostro paese, infatti, è da tempo afflitto da una grave crisi occupazionale vissuta in modo drammatico da ampie parti della popolazione e che stimola una notevole pressione dell'opinione pubblica per trovare soluzioni adeguate. Nel dibattito politico nazionale, in questo fortemente influenzato da una linea di pensiero sostenuta dall'Unione Europea, è opinione diffusa che le riforme del mercato del lavoro sono in grado di incidere in modo significativo sui livelli dell'occupazione. Inoltre, particolarmente per le modifiche che riguardano soltanto le tipologie contrattuali o aspetti della disciplina del contratto di lavoro, si tratta di riforme a "costo zero". Per tutte queste ragioni, qualunque Governo cerca immediatamente di giustificare la propria esistenza e di dare un segnale di grande innovazione rispetto al passato intervenendo sul Diritto del Lavoro, senza oltretutto nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le riforme, motivate da esigenze soprattutto di "immagine" nel contesto politico, sono tra l'altro introdotte senza una valutazione della efficacia di quelle più o meno recentemente approvate. E questo nonostante la espressa previsione legislativa di

forme di monitoraggio e valutazione dello stato di attuazione degli interventi normativi e del loro effettivo impatto sul mercato del lavoro, con l'utilizzazione di strutture ed istituzioni specifiche e di dati forniti dall'Istat e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan), tra cui è ricompreso a pieno titolo l'Isfol<sup>5</sup>. In tale ambito, sia il Ministero del Lavoro, sia questo Istituto hanno effettuato interessanti analisi ed indagini che, se prese in considerazione, avrebbero dovuto forse suggerire interventi riformatori di segno completamente diverso da quelli adottati.

Tuttavia la vera e propria "frenesia" nella riforma continua del Diritto del Lavoro trova fondamento anche in vincoli ideologici ed istituzionali di derivazione europea. Le vicende della legge Fornero sono note a tutti. La lettera della Banca Centrale Europea dell'agosto 2011 ne costituisce l'antecedente specifico in relazione alle tipologie contrattuali, ai licenziamenti, al sostegno dei disoccupati ed alle politiche attive del lavoro<sup>6</sup>. È vero che l'intervento della BCE a sostegno dei titoli del debito pubblico italiano non era condizionato espressamente alla effettuazione delle riforme in materia di lavoro, nonostante sia stata questa la giustificazione fornita dal Governo italiano<sup>7</sup>. Non vi è dubbio, peraltro, che la pressione della Banca Centrale abbia svolto un ruolo determinante. Inoltre, il Premier Monti voleva presentarsi dinanzi al Consiglio Europeo del 28 giugno 2012 con la riforma del mercato del lavoro già approvata<sup>8</sup>. Questa innovazione, insieme agli altri importanti interventi in materia di pensioni e di rigore nella gestione del bilancio, gli avrebbero infatti consentito di negoziare da una posizione più forte la realizzazione del meccanismo di difesa (lo "scudo europeo") che avrebbe consentito di stabilizzare la situazione finanziaria dei paesi della UE sottoposti ad eccessive pressioni speculative<sup>9</sup>. Un sistema successivamente realizzato e che, insieme al famoso "discorso di Londra" di Mario Draghi del 26 luglio 2012 ed alla *Outright Monetary Transactions* realizzato dalla BCE, determineranno la fine della "crisi dello spread" che aveva minacciato la

---

<sup>5</sup> Sciarra, 2013, 41 ss.

<sup>6</sup> La Banca Centrale, infatti, aveva sollecitato una "profonda revisione della disciplina relativa alle assunzioni ed ai licenziamenti dei lavoratori, prevedendo un sistema di assicurazione contro la disoccupazione ed un insieme di politiche attive del lavoro tali da facilitare la ricollocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori più competitivi". Sulla influenza di questa lettera della BCE e delle istituzioni europee nel condizionare le recenti riforme in materia di lavoro v. anche Bavaro, 2014, 1 - 2.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione dettagliata di queste vicende cfr. Perulli, Speziale, 2011, 7 ss.

<sup>8</sup> "Devo arrivare al Consiglio europeo del 28 giugno con la riforma del mercato del lavoro, altrimenti l'Italia perde punti". Così si era espresso Mario Monti sabato 16 giugno 2012, ospite de "La Repubblica delle idee".

<sup>9</sup> Il riferimento è al Meccanismo Europeo di Stabilità, detto anche Fondo Salva Stati.

sostenibilità finanziaria del debito italiano<sup>10</sup>. In questo contesto, dunque, le modifiche introdotte dalla L. 92/2012 – al di là della effettiva volontà di aggiornare il nostro sistema di tutele – avevano soprattutto la finalità di garantire il sostegno dei più importanti paesi europei alla introduzione di misure che consentissero il superamento della gravissima crisi finanziaria che investiva il nostro paese.

In ogni caso, a prescindere da situazioni contingenti di crisi come quella descritta, la correlazione tra condizionamenti economici derivanti dall'Unione Europea e le riforme in materia di lavoro è anche la conseguenza dell'attuale assetto istituzionale della UE. È noto, infatti, che - per garantire omogeneità nelle strutture finanziarie dei paesi che condividono l'Euro - sono stati introdotti vincoli specifici. Tra questi, ad esempio, oltre al rapporto massimo del 3% tra deficit e Pil: a) l'obbligo degli Stati membri di convergere verso il pareggio di bilancio, con l'introduzione di specifiche norme (un principio che in Italia è stato costituzionalizzato con la riforma dell'art. 81 Cost.); b) l'imposizione, per raggiungere tale obiettivo, di un miglioramento annuale del deficit pari ad almeno lo 0,5%; c) l'obbligo per i paesi il cui debito supera il 60% del Pil di adottare riduzioni pari ad 1/20 all'anno per raggiungere la quota del 60%<sup>11</sup>. Lo scostamento da tali parametri comporta l'applicazione di sanzioni economiche. Si tratta, come ben si vede, di una evidente cessione, da parte degli Stati membri, di aspetti importanti della propria sovranità in materia.

Inoltre, a seguito della introduzione del "Two Pack" nel 2013, è stato operato un rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri. Questi paesi infatti: a) devono pubblicare entro il 30 aprile i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), indicando le loro priorità politiche per la crescita e l'occupazione per i 12 mesi successivi (programmi nazionali di riforma) nell'ambito del semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche; b) devono poi pubblicare entro il 15 ottobre i loro progetti di bilancio per l'anno successivo; c) devono infine approvare entro il 31 dicembre i loro bilanci per l'anno seguente. La Commissione europea esamina ciascun progetto

---

<sup>10</sup> Mario Draghi, infatti, durante la Global Investment Conference di Londra del 26 luglio 2012, aveva annunciato che nell'ambito del suo mandato la BCE era pronta a salvaguardare l'euro con ogni mezzo, preannunciando il possibile acquisto illimitato dei titoli di stato dei paesi in difficoltà. Una dichiarazione che è stata sufficiente a bloccare le attività speculative sui mercati finanziari. Successivamente l'instaurazione dell'OMT (*Outright Monetary Transactions*) ha istituzionalizzato, seppure in forme parzialmente diverse, l'acquisto diretto da parte della BCE di titoli di stato a breve termine emessi da paesi in difficoltà macroeconomica grave e conclamata.

<sup>11</sup> Gli obblighi indicati nel testo sono contenuti nel Patto di Stabilità del 2005, nel *Six Pack* del 2011 e nel *Fiscal Compact* del 2012.

di bilancio ed esprime un parere in merito. Se individua gravi inosservanze degli obblighi contenuti nel Patto di Stabilità e di Crescita, la Commissione chiede allo Stato membro di presentare un piano riveduto, introducendo modifiche e correzioni. Regole ulteriori sono previste per il monitoraggio e la sorveglianza degli Stati membri che rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

La cessione di sovranità economica si accompagna, dunque, ad un processo di sorveglianza e di ingerenza nella definizione del contenuto delle leggi di bilancio. Inoltre, le riforme del lavoro - pur se non direttamente connesse alle esigenze di stabilità finanziaria - sono tra quelle incluse nei programmi nazionali di riforma e soggette anch'esse alla valutazione della Commissione. Quest'ultima, come noto, è da tempo orientata a favore di modifiche strutturali del mercato del lavoro che aumentino la flessibilità dei contratti e riducano le tutele in materia di licenziamenti<sup>12</sup>.

Il Governo Renzi si propone di approvare una legge di bilancio che prevede un incremento del deficit, venendo meno all'obbligo della diminuzione annuale dello 0,5%, rinviando il pareggio di bilancio al 2017 e rallentando il processo di riduzione del rapporto tra debito e Pil<sup>13</sup>. Le modifiche in materia di lavoro rientrano in una strategia che cerca di "scambiare" le riforme strutturali - tra cui quella essenziale del mercato del lavoro finalizzata alla crescita dell'occupazione - con una maggiore flessibilità delle regole di bilancio. La liberalizzazione dei rapporti a termine ed il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti - che la Commissione Europea, tra l'altro, ha da tempo suggerito quale innovazione essenziale<sup>14</sup> - devono dunque essere lette in questo contesto. E non è un caso che nella lettera inviata dal Vice Presidente della Commissione Europea al Ministro Padoan si sottolinei come l'Italia abbia espressamente affermato che la strategia di bilancio deve essere

---

<sup>12</sup> In tale ambito, a parte i documenti redatti dalla Commissione che periodicamente raccomandano quanto indicato nel testo, una delle principali manifestazioni di questa tendenza della Commissione è rinvenibile nel Libro Verde "Modernizzare il Diritto del Lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" (in <http://eur-lex.europa.eu>, p. 1 ss.). Si è osservato che "in estrema sintesi, la ricetta suggerita dal Libro verde consisterebbe in un generalizzato allentamento dei vincoli nella regolazione dei rapporti standard...soprattutto con riguardo alla disciplina del licenziamento, a fronte di interventi più protettivi nel mercato del lavoro..." (AA.VV., 2007, 3, a cui si rinvia per le critiche a questa impostazione).

<sup>13</sup> Questi dati sono ricavati dalla presentazione ufficiale del disegno di legge di bilancio effettuata dal Governo. Da rilevare anche la lettera con il quale il Vicepresidente della Commissione europea ha sottolineato lo scostamento di tale progetto di legge dai requisiti previsti dal Patto di Crescita e Stabilità.

<sup>14</sup> *European Commission for Employment, Social Affairs and Inclusion*, in *Employment in Europe 2010 Report*, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/eie/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/eie/index_en.html). (13/02/2012). Su tale aspetto si veda l'analisi di Casale, Perulli, 2013, 38 ss.

considerata "all'interno dell'intera agenda per le riforme strutturali"<sup>15</sup>. Una riprova, ancora una volta, del profondo legame che il Governo attribuisce al rapporto tra modifiche del mercato del lavoro e vincoli finanziari.

Questo obiettivo, peraltro, sembra difficilmente raggiungibile, come dimostra il rapporto dialettico che si è aperto tra la Commissione Europea ed il nostro paese, diretto a trovare un possibile compromesso tra le proposte italiane ed i vincoli di bilancio imposti dall'Unione, senza che le riforme strutturali svolgano, in apparenza, un ruolo determinante. Forse, dunque, Renzi ha attribuito alla riforma del mercato del lavoro un'enfasi eccessiva rispetto agli obiettivi di flessibilità finanziaria che intendeva raggiungere<sup>16</sup>. Tra l'altro, il Governo aveva ottimi argomenti per resistere alle pressioni europee di modifica del Diritto del Lavoro nazionale. Non va dimenticato, infatti, che il nostro paese aveva già approvato, nel biennio 2012 - 2013, riforme importanti e di vasta portata. Queste innovazioni già cominciavano a produrre effetti concreti e, comunque, richiedevano più tempo per una valutazione del loro impatto, possibile anche in base agli strumenti di monitoraggio previsti dalla legge. Le possibili modifiche, dunque, potevano riguardare aspetti non già regolati in precedenza. Ed il Governo avrebbe quindi potuto evitare una ennesima riforma su istituti già radicalmente cambiati in tempi recenti.

Il *Premier* ha invece voluto seguire una strada molto diversa. La spiegazione è di tipo politico e culturale. Renzi sembra aderire espressamente alla tesi della *flexicurity*, favorendo la riduzione delle tutele del contratto e l'incremento delle protezioni nel mercato del lavoro, in linea con un'impostazione da tempo accolta nell'Unione Europea. Che poi questa scelta sia in grado di produrre effetti positivi è tutto da dimostrare. La tesi, infatti, della deregolazione quale strumento di creazione dell'occupazione è smentita ormai da numerosi riscontri empirici. Soltanto la subalternità culturale ad un'ideologia pervasiva (la *job employment protection* è causa di disoccupazione) e lo scambio tra flessibilità del lavoro e quella dei vincoli di bilancio possono giustificare scelte che, alla luce della dinamica effettiva del nostro mercato del lavoro, non dovrebbero essere adottate. Anche perché occorrerebbe valutare se le maggiori protezioni nel sostegno del reddito dei disoccupati

---

<sup>15</sup> Nella lettera, infatti, il Vice Presidente ringrazia "for the letter accompanying the DBP and which clearly makes the case that the budgetary strategy of Italy is to be considered within the overall agenda for structural reforms" (corsivo mio).

<sup>16</sup> Nulla può escludere, peraltro, che, al contrario, i margini di trattativa siano stati condizionati anche dalla "buona volontà" manifestata dall'Italia di introdurre quelle riforme strutturali - tra cui quella del lavoro - che la Ue (e la BCE) ritengono essenziali per la crescita del paese.

e nella implementazione di politiche attive che favoriscono il loro ricollocamento – sicuramente apprezzabili - siano tali da giustificare riduzioni così forti su diritti fondamentali connessi al contratto di lavoro, come quello in tema di licenziamento, tutela della professionalità, controlli a distanza. E questo anche in considerazione della storia recente del nostro paese, dove la maggiore flessibilità nei contratti e nella disciplina del recesso non ha trovato un bilanciamento nelle politiche attive del lavoro (sino ad oggi molto fallimentari).

L'impressione, anche alla luce della significativa (e positiva) scelta del *bonus* mensile di 80 Euro, è che per il Governo gli aspetti economici di sostegno al reddito dei lavoratori siano di gran lunga più importanti rispetto alle tutele nel contratto di lavoro, considerate come secondarie. Anche se poi, in evidente contraddizione con questa linea di azione, si intendono incrementare le protezioni in tema di maternità, genitorialità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con lo scopo di valorizzare alcuni diritti fondamentali. Una riprova di come la legge delega persegua diverse linee di politica del diritto non sempre coerenti tra loro e che rispecchiano l'idea del *Premier* del tentativo di coniugare istanze tra loro opposte e non facilmente conciliabili. Si è in presenza di una strategia dell'Esecutivo che si propone di combinare politiche di "destra" (riduzione di tutele nel contratto di lavoro e sui licenziamenti) e politiche di "sinistra" (estensione di diritti fondamentali e di garanzie sul mercato del lavoro), nel tentativo di catturare consensi anche in settori tendenzialmente estranei al bacino elettorale del Centro Sinistra<sup>17</sup>.

### **3. La legge delega ed il problema della sua costituzionalità.**

La legge delega, di contenuto assai ampio, ha sollevato problemi di costituzionalità per violazione dell'art. 76 Cost. Si è rilevato come essa non contiene una formulazione rigorosa dei principi e criteri direttivi, è carente nella puntuale identificazione degli oggetti da regolare oltre che generica nei settori di intervento<sup>18</sup>. Al contrario si è affermato come il trend più recente è quello di leggi delega nelle quali si valorizzano le procedure, "sviluppando meccanismi che rafforzano i poteri parlamentari, a fronte di principi e criteri lasciati più generici". Si sottolinea inoltre come

---

<sup>17</sup> Si vedano i risultati del sondaggio effettuato dall'Atlante Politico di Demos e commentati da Ilvo Diamanti con un articolo su "La Repubblica" del 12 ottobre 2014 (reperibile in <http://www.repubblica.it/politica/2014/10/12/news/>). L'autore rileva come la "revisione" dell'art. 18 ha determinato una crescita di consensi tra gli elettori del Centro Destra.

<sup>18</sup> Garilli, 2014, 7 – 8. Questo a. si riferisce al testo della legge delega approvato al Senato. Tali considerazioni sono estensibili anche agli autori citati nelle note immediatamente successive di questo paragrafo.

questa tendenza sia stata avallata dalla Corte Costituzionale, che ha lasciato ampia libertà al Parlamento nella definizione delle linee guida, senza intervenire “sulla loro evanescenza”<sup>19</sup>. Questa tesi è stata accolta da Ichino, che oltretutto sottolinea come in passato si siano viste deleghe molto più generiche di quella relativa al Jobs Act<sup>20</sup>.

Le questioni connesse alla possibile incostituzionalità della delega sono assai delicate e potranno essere solo accennate in questa sede. Prima di analizzare tali aspetti, va sottolineato come, in effetti, il Senato non abbia minimamente partecipato alla determinazione del contenuto della legge delega. Il Governo infatti, in considerazione della limitata maggioranza di cui disponeva e nel timore di possibili modifiche al testo introdotte dal parte di alcuni senatori del Partito Democratico, ha prima introdotto un “maxiemendamento” che modificava l’art. 4 dell’originario disegno di legge, contenente il riferimento alla parte più contestata della normativa, in tema di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Poi, con un testo integralmente redatto dall’Esecutivo, ha chiesto ed ottenuto la fiducia del Parlamento, senza che i Senatori abbiano potuto discutere ed eventualmente emendare il suo contenuto. In definitiva il Governo ha auto determinato la delega, specificando i principi e criteri direttivi, gli oggetti da legiferare ed i tempi entro cui operare.

La situazione è stata diversa alla Camera, dove, al contrario, la discussione in sede di Commissione Lavoro e poi in Assemblea vi è stata ed ha determinato importanti modifiche. Tuttavia, nel secondo passaggio al Senato, ancora una volta si è ricorso al voto di fiducia, sottraendo al Parlamento qualsiasi possibilità di intervento.

Questo percorso parlamentare (definizione dei principi e criteri direttivi da parte dell’Esecutivo e voto di fiducia) non è certamente nuovo, perché si è già verificato in passato. Esso, per tornare all’attualità, in qualche misura conferma l’accentuato “decisionismo” del Governo Renzi, la sua ossessione per la “velocità” delle riforme e l’insofferenza nei confronti delle Assemblee parlamentari. Si tratta, peraltro, di una vicenda che più in generale (con una osservazione non estesa solo all’attuale compagine governativa) testimonia il totale esautoramento della funzione parlamentare. In questo caso, infatti, l’Esecutivo esercita il potere legislativo – con una situazione che nel disegno costituzionale rappresenta una eccezione<sup>21</sup> – senza di fatto che l’art. 76 Cost. sia rispettato ed operando sia come soggetto che determina le linee guida ed

---

<sup>19</sup> Ceccanti, 2014, 1.

<sup>20</sup> In questa legge, infatti, vi sarebbe “in modo inequivoco il passaggio dal regime della *job property* (di cui la sanzione della reintegrazione nel posto di lavoro costituisce la chiave di volta) ad un regime ispirato al principio della *flexsecurity*” (Ichino, 2014a, 1).

<sup>21</sup> Su tale aspetto si rinvia, per tutti, a Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1487.

i contenuti della attività normativa sia come concreto legislatore. L'importanza della funzione svolta ha indotto a ritenere che la legge delega sia approvata da ciascuna Camera in assemblea plenaria e non in Commissione (con una vera e propria "riserva di legge d'Assemblea")<sup>22</sup>. A maggior ragione, in considerazione dei valori costituzionali che sono in gioco, occorrerebbe impedire che la legge delega sia sottoposta al voto di fiducia, per evitare queste forme di "monismo legislativo" dell'Esecutivo.

A parte queste considerazioni, occorre ora valutare se in effetti il testo normativo approvato dal Parlamento si esponga a censure di incostituzionalità. Non vi è dubbio che la violazione dell'art. 76 Cost. possa riguardare anche la legge di delegazione e non soltanto i decreti legislativi delegati, con riferimento a "principi e criteri direttivi, termine ed oggetto del poter legislativo delegato"<sup>23</sup>. Si è osservato, peraltro, che difficilmente una legge delega potrebbe essere dichiarata illegittima per carenza dei principi e criteri direttivi. Piuttosto, "la scarsità di indicazioni nella legge di delegazione si tradurrà in una ridotta capacità del decreto delegato di innovare ai principi della legislazione vigente"<sup>24</sup>. La Corte costituzionale, inoltre, ha affermato che "la valutazione di conformità di una legge delega all'art. 76 della Costituzione – secondo cui 'l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato ed oggetti definiti' – non può prescindere dalle finalità ispiratrici della delega e dal suo complessivo contenuto normativo. L'esigenza di determinazione di principi e criteri direttivi e della definizione dell'oggetto della delega è tanto più pressante quanto meno delimitato e specifico è il compito affidato al legislatore delegato. D'altro canto anche per le leggi di delega vale il fondamentale canone per cui deve essere preferita l'interpretazione che la ponga al riparo da sospetti di incostituzionalità"<sup>25</sup>.

A me sembra che, alla luce di tali principi, non si possa affermare una incostituzionalità della legge delega.

Essa contiene l'individuazione dei tempi di emanazione dei decreti delegati (sei mesi). Vi è la specificazione degli oggetti, suddivisi nei singoli commi in relazione a diverse materie (strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro e di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria; servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro; riordino dei contratti di lavoro ecc.), con previsione di ulteriori submaterie all'interno delle stesse. Va ricordato poi che "il limite degli

---

<sup>22</sup> Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1487.

<sup>23</sup> Paladin, 1979, 5. Conf. Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1487; Celotto, Frontoni, 2002, 704; Siclari, 1992, 5 ss.

<sup>24</sup> Bin, Petruzzella, 2006, 336.

<sup>25</sup> C. cost. 17 luglio 2000, n. 292, in DeJure, 5 – 6.

'oggetti definiti' è sfumato spesso nel concetto di materia" e che la Corte Costituzionale ha più volte ritenuto legittime le deleghe ampie<sup>26</sup>, ammettendo addirittura il "ricorso a deleghe in bianco"<sup>27</sup>. In tale contesto, non vedo come la legge delega possa essere censurata da questo punto di vista.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per i principi e criteri direttivi. Va detto che, come sempre accade in testi normativi molto complessi ed articolati, essi hanno un contenuto diverso. In alcuni casi sono sicuramente più dettagliati<sup>28</sup> ed in altri più generici<sup>29</sup>, in coerenza con l'opinione della Corte Costituzionale<sup>30</sup>. Anche in questo caso, peraltro, la giurisprudenza costituzionale è piuttosto tollerante. Infatti, pur se si afferma che dalla legge di delega devono ricavarsi indicazioni sufficienti "ad indirizzare l'attività del legislatore delegato"<sup>31</sup>, tuttavia si ammette che la determinazione dei principi e criteri possa avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici<sup>32</sup>. E si è altresì prevista la possibilità per il legislatore delegato di ricavare le "norme che determinano l'oggetto, i principi e criteri direttivi indicati dalla delega", anche sulla base del "complessivo contesto normativo in cui si

---

<sup>26</sup> Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1491 (a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>27</sup> Celotto, Frontoni, 2002, 703 ss. (a cui si rimanda per le citazioni della giurisprudenza costituzionale).

<sup>28</sup> Si veda ad. es. l'art. 1, comma 2, lettera a), n. 3 della delega, nel quale si sostiene "la necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore di contratti di solidarietà". O quanto stabilito dall'art. 1, comma 6, lettera a), della legge, dove si afferma di voler procedere alla "razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo".

<sup>29</sup> Ad es. l'art. 1, comma 4, lettera b), sostiene la necessità di procedere alla "razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, anche nella forma della acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti, 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 autonome".

<sup>30</sup> La Corte, infatti, ritiene che i principi e criteri direttivi appartengono ad una "fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciati alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la legge fissa 'principi' a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite" (C. cost. 4 maggio 1990, n. 224, in *Giur. cost.*, 1990, 1400).

<sup>31</sup> C. cost. 6 maggio 1985, n. 158, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 4. La sentenza afferma, per tale ragione, che "la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali..".

<sup>32</sup> Celotto, Frontoni, 2002, 704. (a cui si rimanda per le citazioni della giurisprudenza costituzionale). In senso analogo Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1490 (a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche).

collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione"<sup>33</sup>. Di fronte ad un atteggiamento così tollerante o comprensivo (e secondo alcuni ipocrita) della Corte<sup>34</sup>, si può ben dire che difficilmente le linee guida per il legislatore delegato contenute nel testo approvato dal Parlamento potrebbero essere censurate per genericità o indeterminazione. E questo anche in considerazione che per la legge delega "vale il fondamentale canone per cui deve essere preferita l'interpretazione che la ponga al riparo da sospetti di incostituzionalità"<sup>35</sup>.

Il controllo sulla conformità all'art. 76 della Costituzione andrà piuttosto effettuato sull'esercizio del potere legislativo delegato, con particolare riferimento al rispetto dell'oggetto della delega e dei principi e criteri in essa contenuti.

#### **4. Gli obiettivi di crescita dell'occupazione perseguiti dalla riforma del contratto a termine e dalla legge delega.**

La riforma del contratto a termine introdotta con il D.L. 34/2014 (convertito nella L. 78/2014) è stata attuata per affrontare la "perdurante crisi occupazionale" e "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..."<sup>36</sup>. Anche il nuovo rapporto a tutele incrementalmente è diretto, con la modifica della disciplina dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, a favorire le assunzioni, che troverebbero nella rigidità di questa disposizione una delle cause principali della scarsa attrattività normativa del rapporto di lavoro stabile e della eccessiva diffusione di contratti precari<sup>37</sup>. D'altra parte tutto il dibattito politico si è sviluppato sull'effetto negativo dell'art. 18 sui livelli di occupazione e sulla sua influenza nello scoraggiare gli investimenti esteri.

Per quanto riguarda il contratto a tempo determinato si è recentemente sottolineato come "le politiche di liberalizzazione del lavoro a termine non hanno determinato alcuna crescita occupazionale", con uno studio condotto su molti paesi dell'Eurozona (Italia inclusa) dal 1990 ad

---

<sup>33</sup> C. cost. 18 novembre 2000, n. 503, in *Giur. cost.*, 2000, 3900. Conf. C. cost. 23 febbraio 2007, n. 54 (con l'indicazione di ulteriori sentenze di analogo tenore). Si rinvia anche alle altre sentenze citate da Celotto, Frontoni, 2002, 704. In senso analogo Ruotolo, Spuntarelli, 2006, 1490.

<sup>34</sup> Si vedano le diverse indicazioni bibliografiche fornite da Celotto, Frontoni, 2002, 704.

<sup>35</sup> C. cost. n. 292/2000, cit. a nt. 25. Conf. C. cost. 23 febbraio 2007, n. 54.

<sup>36</sup> Art. 1, comma 1, del D.L. 34/2014, convertito, con modifiche, nella L. 78/2014.

<sup>37</sup> Si veda, in tal senso, l'Intervento del Ministro del Lavoro al Senato effettuato l'8 ottobre 2014, in sede di discussione del D.d.L. S. 1428 (reperibile nel sito on line del Senato).

oggi<sup>38</sup>. In effetti, l'incremento nella utilizzazione dei contratti a tempo determinato, iniziato con il d.lgs. 368/2001 ed ulteriormente accentuato dai successivi interventi legislativi, ha incrementato in modo consistente la quantità dei rapporti a termine sul totale degli occupati, cresciuta dal 9,6% del 2001 all'attuale 13,3%, con una percentuale europea che si colloca intorno al 14%. Tuttavia, l'analisi dei dati relativi alle forze lavoro nell'arco del decennio rivela che, anche prendendo in considerazione gli incrementi demografici e la forte regolarizzazione dei lavoratori stranieri avvenuta nello scorso decennio, il tasso di occupazione si colloca tra il 53% ed il 58%. Inoltre, questi dati non mettono in evidenza una correlazione tra la diffusione di forme di lavoro a termine e le variazioni dei tassi di occupazione. Anzi, dal 2008 in poi, nonostante la forte liberalizzazione di questa tipologia contrattuale, il calo dei livelli occupazionali è stato costante ed è riconducibile alla estensione e profondità della crisi economica che ha caratterizzato il nostro paese.

Vi sono inoltre studi economici che rivelano come, nel periodo 2002/2008 (prima della crisi) l'incremento del numero degli occupati (in particolare delle Ula - Unità di lavoro equivalenti) è strettamente connesso alla dinamica del valore aggiunto nei vari settori produttivi e prescinde dall'incremento del processo di flessibilizzazione del lavoro. Inoltre i medesimi studi sottolineano che la crescente precarizzazione del lavoro ha favorito un processo di sostituzione tra lavoro standard e lavoro non standard. Nel periodo più recente (2009/2013), in piena fase recessiva, vi è stata una costante decrescita dell'occupazione ed un ulteriore processo di sostituzione tra lavoro precario e stabile<sup>39</sup>.

In considerazione di quanto è accaduto nell'ultimo decennio e delle modeste prospettive di crescita del Pil nel 2014 e negli anni futuri, è assai probabile che la riforma introdotta dal Decreto Legge 34/2014 accentuerà questo effetto di sostituzione, senza una effettiva crescita della occupazione e con una mera redistribuzione in senso precario delle occasioni di lavoro. Non va dimenticato che, nel 2013, il 68% delle attivazioni dei contratti di lavoro è avvenuto con rapporti a termine ed il 16% con contratti a tempo indeterminato. Questa tendenza, ormai in atto da alcuni anni<sup>40</sup>, dimostra oltretutto come la causale del lavoro a termine non ha impedito un ampio ricorso a questa tipologia contrattuale<sup>41</sup>. È plausibile ritenere che – in assenza di una ragione giustificativa nell'apposizione del termine finale (individuata dalla dottrina e

---

<sup>38</sup> Realfonzo, Tortorella Esposito, 2014, 7.

<sup>39</sup> Fumagalli, 2014, 1 ss.

<sup>40</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014a, 35.

<sup>41</sup> Anche nel secondo trimestre del 2014, il 70% circa delle assunzioni è stata effettuata con contratti a termine (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014b, 2).

giurisprudenza prevalente come una esigenza temporanea di lavoro) - vi sarà un incremento ulteriore della diffusione dei rapporti a tempo determinato rispetto a quelli stabili. Infatti, la mancanza di causale e la piena fungibilità tra lavoro a termine ed a tempo indeterminato nei primi 36 mesi (salvi i limiti quantitativi previsti dai contratti collettivi) spingerà le imprese ad assumere per un tempo limitato anche chi avrebbe potuto essere contrattualizzato con un rapporto stabile, in considerazione, oltretutto della ampiezza con cui il legislatore ha consentito il ricorso al contratto a termine<sup>42</sup>. Va detto, tuttavia, che questa tendenza potrebbe essere contrastata dagli effetti positivi conseguenti alla introduzione del rapporto a tempo indeterminato a tutele crescenti (v. *infra*).

D'altra parte, la liberalizzazione del rapporto a termine può determinare effetti negativi ulteriori<sup>43</sup>. In tale ambito, anche Draghi, quando era Governatore della Banca d'Italia, ha sottolineato come con la diffusione dei contratti precari "si indebolisce l'accumulazione di capitale umano specifico, con effetti alla lunga negativi su produttività e profittabilità"<sup>44</sup>. E vi sono numerosi studi che rilevano una correlazione tra bassa produttività del lavoro e diffusione dei rapporti a termine, anche per effetto della mancanza di investimenti formativi sui contratti non stabili<sup>45</sup>.

Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, con la riduzione dell'ambito applicativo dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori e la sostituzione della reintegrazione con un indennizzo economico (v. *infra*), dovrebbe contribuire, secondo il Governo, a migliorare le *performance* occupazionali del nostro paese. Questo obiettivo si fonda sulla tesi secondo la quale la eccessiva rigidità della disciplina in materia di licenziamenti scoraggerebbe le assunzioni e favorirebbe processi di dualismo del mercato del lavoro, segmentato tra i lavoratori garantiti e

---

<sup>42</sup> Sulla nuova disciplina introdotta dal D.L. 34/2014, convertito nella L. 78/2014, cfr. Pandolfo, Passalacqua, 2014; Romei, 2014, 675 ss.; F. Carinci, 2014, 1 ss. (dattiloscritto); Magnani, 2014a, 1 ss.; Schiavetti, Cairoli, 2014, 10 ss.; Tiraboschi M., Tommasetti P., 2014, 1 ss.

<sup>43</sup> Da questo punto di vista, un utile esempio può essere costituito da quanto è accaduto in Spagna nel 1984, quando vi fu la liberalizzazione di questa tipologia contrattuale con esclusione della causale temporanea. La conseguenza fu che la diffusione del rapporto a termine aumentò in misura enorme, passando da una percentuale sugli occupati del 30% ad oltre il 50%, con punte del 70% nel settore edile. Inoltre, questa elevata crescita dei rapporti precari ha determinato un numero complessivo di giornate di lavoro inferiori rispetto al passato e salari meno elevati. Si vedano le considerazioni svolte da T. Boeri (in [www.lavoce.it](http://www.lavoce.it), Sabato 29 marzo 2014) che descrive i risultati dello studio di alcuni economisti sulla esperienza spagnola.

<sup>44</sup> Draghi, 2010, 7.

<sup>45</sup> Fabrizi, Peragine, Raitano, 2013, 58 (a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche).

quelli privi di tutele, che non riescono ad avere accesso ad una occupazione stabile.

La tesi, come noto, è smentita da numerosi studi teorici e, soprattutto, dall'evidenza empirica. Da questo punto di vista i dati a nostra disposizione e l'ampiezza degli ambiti temporali a cui essi si riferiscono dovrebbero ormai togliere ogni dubbio sulla erroneità di questa teoria<sup>46</sup>. Le "prove contrarie" rispetto all'idea della positiva correlazione tra occupazione e riduzione delle tutele in materia di licenziamenti sono talmente evidenti e diffuse da rendere incomprensibile come sia possibile continuare a sostenere un'opinione così priva di qualsiasi riscontro teorico e pratico<sup>47</sup>. Persino Pietro Ichino, che è uno dei sostenitori più strenui ed autorevoli della incidenza negativa della *Employment Protection Legislation* sul mercato del lavoro, è stato recentemente costretto ad ammettere che "la scienza economica non ci offre alcuna evidenza del fatto che l' 'equilibrio mediterraneo' (nдр: caratterizzato da forti tutele contro i licenziamenti) determini di per sé tassi di disoccupazione più elevati rispetto all'equilibrio tipico dei Paesi nord europei o di quelli di tipo statunitense"<sup>48</sup>. Senza dimenticare che la riforma del 2012 ha ulteriormente ridotto l'indice di rigidità dei licenziamenti elaborato dall'OCSE anche per il nostro paese<sup>49</sup>. E questo in un contesto che vedeva comunque l'Italia - prima delle innovazioni introdotte dalla Fornero - al 18° posto (su 28 paesi) nel *ranking* di quelli con le tutele più forti in tema di recesso individuale, nell'ambito, oltretutto, di una rilevazione statistica dove la reintegrazione pesa "solo per un 15° del totale degli indici di protezione del licenziamento

---

<sup>46</sup> Mi permetto, sul punto, di rinviare a Speziale, 2013a, 305 ss., con ampia indicazione di studi e dati sul tema.

<sup>47</sup> Oltre agli autori citati in Speziale, 2013a, 305 ss., si vedano anche Fabrizi, Peragine, Raitano, 2013, 57 ss. (con ulteriori indicazioni bibliografiche); Realfonzo, 2014, 1 ss.; Pacella, Realfonzo, Tortorella Esposito, 2014, 56 ss. (a cui si rinvia per la bibliografia). Anche Santoni, nel commentare la riforma dell'art. 18 perseguita dalla legge delega, rileva come "non vi è alcuna dimostrazione che la flessibilità in uscita...possa concretamente favorire la ricerca e lo sviluppo della occupazione" (2014, 105).

<sup>48</sup> Ichino, 2012, 5. Lo stesso autore, peraltro, è un entusiastico sostenitore del *Jobs Act* che consentirebbe il passaggio da un sistema di *job property* ad uno fondato su una riduzione delle protezioni dai licenziamenti, che dovrebbero essere compensate da maggior tutele nel mercato del lavoro.

<sup>49</sup> Infatti, tale indice "ha registrato una diminuzione di 0,17%" a seguito in particolare della "restrizione dell'area del reintegro per i lavoratori con contratto a t. indeterminato nel caso di licenziamento illegittimo ed alla riduzione degli oneri aggiuntivi per i licenziamenti collettivi, parzialmente compensata da un aumento degli oneri procedurali per i licenziamenti individuali" (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014a, 42).

individuale"<sup>50</sup> ed ha un'influenza modestissima sulla nostra posizione in graduatoria<sup>51</sup>.

Soltanto il carattere fortemente ideologico di queste elaborazioni teoriche e la volontà di diminuire le tutele contro i licenziamenti – restituendo al datore di lavoro più potere nella interruzione del contratto – possono in verità spiegare quanto sta accadendo.

La riforma del contratto a termine e della disciplina dei licenziamenti, dunque, difficilmente potrà realizzare gli obiettivi di crescita dell'occupazione perseguita dal Governo. Anche perché, soprattutto nel nostro paese, la preoccupante situazione dei livelli occupazionali è soprattutto espressione di una carenza di domanda aggregata e del basso livello di investimenti produttivi<sup>52</sup>. Tuttavia l'azione dell'Esecutivo può essere spiegata per quelle ragioni di subalternità culturale e di scambio tra flessibilità del lavoro e vincoli di bilancio che sono stati già esaminati (§ 2).

Il Governo Renzi, tra l'altro, nelle sue linee di politica del diritto si muove in un'ottica esclusivamente economica di (presunto) incremento dei livelli occupazionali che trascura completamente la dimensione giuridica dei problemi. La evidente riduzione delle tutele connessa alla diffusione di rapporti precari di lavoro o alla eliminazione della reintegrazione per i licenziamenti economici (che si affianca al suo ridimensionamento per quelli disciplinari) incide in modo assai pesante sulla fruibilità, da parte del lavoratore, di diritti fondamentali connessi al rapporto di lavoro. Si pensi ad esempio all'esercizio dei diritti sindacali, alla rivendicazione di profili attinenti alla professionalità, alla sicurezza sul lavoro, al rispetto della contrattazione collettiva e così via. Bisognerebbe quindi quantomeno chiedersi se gli incerti o inesistenti obiettivi di crescita dell'occupazione siano tali da giustificare una modifica così importante di aspetti fondamentali del contratto di lavoro. Tuttavia queste esigenze non sono minimamente prese in considerazione quando si interviene sulla

---

<sup>50</sup> M. Leonardi, 2012, 1.

<sup>51</sup> Rinvio sul punto, per ulteriori approfondimenti, a Speciale, 2013a, 306 ss.

<sup>52</sup> "L'esame comparativo dei dati dell'economia italiana e dei principali Stati membri della zona euro, come la Francia e la Germania (e, talvolta, dell'OCSE), conferma la forte correlazione tra tutte le variabili rilevanti di cui sopra. Semplici esercizi econometrici dimostrano la validità della direzione di causalità ipotizzata. In particolare, appare chiara una forte diminuzione del livello della domanda aggregata italiana causata da una diminuzione drammatica dei consumi che a sua volta è generata dalla sensibile riduzione della quota dei salari sul Pil, dalla marcata diminuzione del salario indiretto, vale a dire la spesa pubblica, in particolare nelle dimensioni sociali, dall'aumento della disuguaglianza e dalla pressione sul lavoro e sui salari causata da una forte flessibilità del lavoro e dalla conseguente creazione di posti di lavoro precari. Il calo della domanda aggregata è la causa principale della riduzione del PIL e, più generalmente, della recessione" (Tridico, 2013, 10).

disciplina dei contratti a termine o dei licenziamenti, a dimostrazione della totale irrilevanza degli aspetti giuridici delle riforme relative a questi istituti.

### **5. La “concorrenza” tra rapporti di lavoro a termine e contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.**

Se l’obiettivo di aumentare l’occupazione potrà difficilmente realizzarsi, soprattutto in presenza di una dinamica del PIL assai ridotta<sup>53</sup>, tuttavia il nuovo assetto previsto dalla legge delega potrebbe incidere sulla ripartizione delle nuove assunzioni effettuate dal 2015 in poi e legate a processi fisiologici di turn over nelle imprese. Si è già visto che, in passato, si è assistito ad un processo di sostituzione di lavoro stabile con contratti a termine. Si tratta di verificare se il nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che dovrebbe essere fortemente incentivato dal punto di vista normativo ed economico, sia in grado di rovesciare questa tendenza che, fino ad oggi, non è stata certamente contrastata dalla forte liberalizzazione del lavoro a tempo determinato effettuato con la L. 78/2014.

Da questo punto di vista si verificherà una ipotesi, in verità non nuova nel nostro ordinamento, di una possibile concorrenza tra istituti<sup>54</sup>, dove l’uno potrebbe rendere inefficace l’altro, a meno che non si verifichi un possibile cumulo nella diffusione di entrambi. Infatti, almeno alla luce del dibattito attualmente in corso, la revisione delle tipologie contrattuali e l’introduzione del nuovo rapporto a tutele incrementali non sembra dover incidere sulla nuova disciplina del contratto a tempo determinato prevista dalla L. 78/2014 (v. *infra* § 6). Da questo punto di vista ed in considerazione della coesistenza tra i due istituti, il contratto a tutele crescenti potrà avere una capacità attrattiva superiore al lavoro a termine soltanto se sarà in grado di garantire benefici economici e/o normativi superiori rispetto al secondo, favorendone la diffusione. Questo effetto sostitutivo “alla rovescia” (dalla precarietà ad un contratto più stabile) non potrebbe che essere accolto positivamente, perché invertirebbe il pericoloso trend della diffusione abnorme di rapporti a termine che ha caratterizzato gli ultimi 13 anni e che si è particolarmente accentuato dal 2008 in poi.

---

<sup>53</sup> L’Istat ha certificato che nel terzo trimestre del 2014 il PIL è diminuito dello 0,1% rispetto al trimestre precedente ([www.istat.it](http://www.istat.it), 14 novembre 2014) in un contesto chiaramente di recessione economica che non lascia grandi speranze per una crescita sostenuta nel 2015.

<sup>54</sup> Il riferimento è alla concorrenza tra somministrazione di mano d’opera ed appalto di opere e servizi previsti dal d.lgs. 276/2003.

Un primo aspetto che potrebbe rendere più competitivo il contratto a tutele crescenti è la possibilità di interrompere il rapporto di lavoro senza applicare l'art. 18 dello statuto dei lavoratori, ed utilizzando la nuova disciplina speciale di recesso più flessibile prevista per questa tipologia contrattuale (v. *infra* § 7). Questa agevolazione potrà essere cumulata con le nuove regole in tema di incentivi alle assunzioni previste nella legge di stabilità in discussione in Parlamento, che saranno erogati per una durata massima di 36 mesi<sup>55</sup>. La combinazione di questi due fattori potrebbe, in effetti, rendere più conveniente il nuovo rapporto a t. indeterminato rispetto a quello a termine.

In realtà non credo che questa sarà la situazione. Infatti, a parte l'entità della indennità risarcitoria in caso di licenziamento illegittimo (che avrà valore decisivo sulla teorica "attrattività" del nuovo istituto), non va dimenticato che l'attuale disciplina del contratto a tempo determinato è molto favorevole per le imprese. Attualmente, nell'ambito dei 36 mesi, è possibile stipulare rapporti a termine privi di causale (ed anche per soddisfare esigenze di lavoro stabili) che, nel rispetto degli intervalli tra un contratto e l'altro ed utilizzando le cinque proroghe, consentono al datore di lavoro di avere una elevata flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro per un periodo di tre anni. Tra l'altro, tale flessibilità sarebbe ancora più evidente qualora venisse accolta l'interpretazione secondo la quale ciascun contratto a termine può essere prorogato fino a cinque volte e che le cinque proroghe non costituiscono un limite massimo utilizzabile nell'ambito dei 36 mesi<sup>56</sup>.

In questo contesto, la "appetibilità" del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti potrebbe essere fortemente ridotta. Anche in presenza di indennità di risoluzione del contratto molto ridotte dal punto di vista economico nel periodo iniziale di assunzione, non si vede quale sarebbe la convenienza nell'utilizzare questa forma contrattuale vista la possibilità di reiterare in modo così accentuato i contratti a tempo determinato fino a tre anni e senza dover sostenere alcun costo connesso alla cessazione del rapporto di lavoro<sup>57</sup>. La nuova disciplina del termine, infatti, consente, nei limiti dei 36 mesi, di coniugare brevità dei contratti e loro continuità nel tempo, senza necessità di dover affrontare il rischio, proprio del contratto a tutele crescenti, di dover sopportare un costo (anche limitato) nel caso di accertamento della illegittimità del licenziamento<sup>58</sup>. Senza dimenticare,

---

<sup>55</sup> Il testo del disegno di legge è reperibile sul sito del Governo (<http://www.governo.it>).

<sup>56</sup> Su tale aspetto v. *retro* gli autori citati nella nt. 42.

<sup>57</sup> Né potrebbe costituire un disincentivo al termine il modesto contributo aggiuntivo dell'1,4% previsto per la utilizzazione del tempo determinato.

<sup>58</sup> In tal senso anche Santoni, 2014, 102.

tra l'altro, che il nuovo rapporto a t. indeterminato continuerà ad assicurare ai lavoratori una tutela reintegratoria piena per i recessi discriminatori ed una più ridotta (rispetto al vigente art. 18 dello statuto dei lavoratori) per quelli disciplinari (v. *infra* § 7). Il che renderà ancora meno conveniente la scelta a favore della nuova tipologia contrattuale, perché il rischio connesso ad un licenziamento illegittimo potrebbe avere ancora una sua consistenza.

In tale situazione, si potrebbe assistere ad un vero e proprio processo di incremento della precarietà. Infatti il datore di lavoro, con il modesto costo contributivo aggiuntivo dell'1,4%, potrebbe utilizzare per tre anni un lavoratore con rapporti a termine. Quindi assumerebbe la stessa persona con un contratto a tutele crescenti, per poi licenziarlo dopo un certo numero di anni, fino a quando il costo del licenziamento non diventi eccessivamente oneroso. Non va dimenticato, infatti, che in base alla nuova disciplina del licenziamento per i nuovi assunti a t. indeterminato, il recesso economico ingiustificato sarà sanzionato esclusivamente con una indennità economica che, particolarmente nei primi anni di servizio, non sarà di consistente entità (v. *infra* § 7). Con la conseguenza che il datore di lavoro, adducendo un giustificato motivo oggettivo anche inesistente, potrebbe sempre interrompere il contratto con un "costo di separazione" assai limitato.

La situazione potrebbe essere diversa se la nuova tipologia contrattuale fosse fortemente incentivata anche dal punto di vista economico<sup>59</sup>, secondo le linee guida previste dalla legge delega, dove si afferma che il nuovo contratto dovrebbe essere reso più conveniente "*in termini di oneri diretti ed indiretti*" (art. 1, comma 7, lettera b). L'articolo 12 della Legge di Stabilità 2015 prevede, per le assunzioni a t. indeterminato che saranno effettuate nel prossimo anno, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, nei limiti massimi di € 8060 su base annua per quei lavoratori neoassunti che non abbiano lavorato con contratto stabile nei sei mesi precedenti. La Relazione tecnica allegata alla legge prevede che potrebbero essere incentivati un milione di contratti nuovi nel 2015<sup>60</sup>.

La normativa, attualmente ancora in discussione in Parlamento, potrebbe effettivamente favorire il contratto a protezioni crescenti rispetto ai rapporti a termine, anche perché si cumulerebbero consistenti vantaggi economici e la tutela più ridotta per i licenziamenti. Tuttavia vi è il rischio di un effetto solo apparente di riduzione della precarietà. Infatti

---

<sup>59</sup> Così anche Santoni, 2014, 102.

<sup>60</sup> Su tali incentivi v. Anastasia, 2014, 1. ss., che ritiene plausibile la stima di nuovi assunti effettuata nella Legge di Stabilità (p. 2). L'autore rileva anche che, mediamente, l'importo medio dell'incentivo scenderà, sempre su base annua, a € 5000 per ogni assunzione (p. 2).

in assenza di misure economiche premiali o di sanzioni qualora non si proceda alla effettiva stabilizzazione del lavoratore, il datore di lavoro potrebbe lucrare su minori oneri contributivi connessi a questa nuova tipologia contrattuale. Poi, quando ci si avvicina alla soglia temporale che determina un innalzamento dei "costi di separazione" legati al recesso, potrebbe decidere di interrompere il contratto pagando una ridotta indennità risarcitoria. In questo modo potrebbe cumulare i benefici economici e la flessibilità nell'interruzione del contratto, senza che si realizzi l'effettiva assunzione stabile dei lavoratori (che è l'obiettivo principale della legge). Tra l'altro in questo caso si realizzerebbe quella situazione di possibile successione tra un triennio di rapporti a termine ed altri anni di contratto a tutele crescenti – poi risolto a costi contenuti -, che incentiverebbe ulteriormente la precarietà dell'occupazione.

L'unica soluzione sarebbe quella di introdurre la "condizionalità" dei benefici economici. Questi ultimi, infatti, dovrebbero essere subordinati all'assunzione del lavoratore, con la previsione di una penalizzazione - magari non integrale, come ad esempio la perdita soltanto di una parte degli sgravi - se non si procede alla definitiva assunzione a t. indeterminato. Nel testo del Disegno di Legge di Stabilità presentato dal Governo ed attualmente in discussione in Parlamento di tale "condizionalità" non vi è traccia. Vi è quindi il concreto rischio, se non vi saranno modifiche nel testo della legge, di un uso anomalo dell'istituto, senza che si realizzi l'obiettivo della trasformazione dei contratti a termine in rapporti di lavoro stabili ed anzi incrementando la precarietà complessiva nel mercato del lavoro<sup>61</sup>.

## **6. Il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali.**

Il comma 7 dell'articolo 1 prevede l'introduzione di "*un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro*". In tale ambito occorre "*individuare ed analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, al fine di poterne valutare l'effettiva coerenza con il*

---

<sup>61</sup> Va ricordato, tra l'altro, che le esperienze già realizzate in materia di incentivi alla costituzione di rapporti di lavoro stabili (come ad esempio quelli introdotti nel 2012) dimostrano che, da un lato, le conversioni da rapporti precari in assunzioni a t. indeterminato si sarebbero realizzate, per oltre il 55%, indipendentemente dall'erogazione degli incentivi. Dall'altro sottolineano come l'incentivo funzioni meglio "quando non prevede un vincolo all'incremento della base occupazionale" (come ad esempio è stabilito nella recente legislazione sul "bonus giovani" regolato dal D.L. n. 76/2013) (Ciani, De Blasio, 2014, 3 - 4). Pertanto, se queste analisi sono corrette, l'Esecutivo otterrebbe il risultato di incentivare soprattutto assunzioni nell'ambito dei 36 mesi che poi non necessariamente si tradurrebbero nella stabilizzazione dei lavoratori.

*tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali"* (comma 7, lettera a). Vi dovrebbe quindi essere sia il riordino strutturale (il testo unico), sia la riduzione dei contratti, con la possibilità di abrogare *"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"* (comma 7, lettera i)<sup>62</sup>.

Nel suo Intervento al Senato, il Ministro Poletti, dopo aver ribadito l'intento di semplificazione, riduzione e modifica dei contratti, ha sostenuto che in particolare dovrebbero essere eliminate le "forme meno utili e più precarizzanti quali il contratto di collaborazione a progetto. Naturalmente questa azione, che va estesa a tutte le forme contrattuali, dovrà tenere conto delle diverse finalità di ogni forma contrattuale anche in relazione alle effettive opzioni alternative che la nuova disciplina renderà disponibili"<sup>63</sup>.

E' stata proposta una prima lettura di queste disposizioni della legge delega che autorizzerebbe una revisione globale di tutte le tipologie contrattuali senza alcuna distinzione. Con la conseguenza, ad esempio, che anche l'art. 2094 del codice civile potrebbe essere modificato e sono già in circolazione articolati, più o meno attendibili, che modificherebbero questa norma base del Diritto del Lavoro, introducendo una nuova definizione di lavoro subordinato ed inserendo anche la nozione di "dipendenza" economica nel lavoro autonomo, secondo una prospettiva da tempo proposta da Pietro Ichino<sup>64</sup>.

In realtà non mi sembra che questa interpretazione sia possibile. La prima parte del comma 7, infatti, specifica con molta precisione che sia la semplificazione (con la predisposizione del testo unico), sia la revisione ed il riordino dei contratti devono essere effettuati *"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 e di rendere più efficiente l'attività ispettiva"*. Dunque la revisione dovrebbe riguardare tutti i contratti che sono strettamente connessi all'accesso all'occupazione o alla flessibilità nel mercato del lavoro e non anche, ad esempio, l'art. 2094 del codice civile, la cui struttura generale non è direttamente connessa alle finalità individuate dalla delega. Le stesse conclusioni possono essere

---

<sup>62</sup> Su questa parte della delega si veda Santoni, 2014, 98 ss.

<sup>63</sup> Poletti, 2014, 4.

<sup>64</sup> Ichino, 2000, 28 ss., 52 ss., 300 ss.

espresse per la pretesa, già espressa da Pietro Ichino, di sostituire l'intera legislazione del lavoro di fonte nazionale con un Codice semplificato, per il quale verrebbe riproposto il testo formulato da questo autore e da Michele Tiraboschi<sup>65</sup>. Questo Codice, infatti, riguarda materie assai più ampie di quelle a cui fa riferimento il comma 7 dell'art. 1 della legge delega<sup>66</sup>.

L'esigenza di procedere alla predisposizione di "*un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro*" è sicuramente apprezzabile. Non vi è dubbio che l'inserimento in un unico corpus normativo di varie discipline potrebbe facilitare la conoscibilità delle norme ed il loro accesso. Va detto peraltro che le tipologie contrattuali esistenti hanno regole molto complesse, la cui eliminazione potrebbe tradursi non in una semplificazione, ma in una vera e propria sottrazione di tutele. Non vi è dubbio infatti che abrogare disposizioni superflue o ripetizioni è una riforma molto complicata se ha l'obiettivo di mantenere immutato lo standard di protezione garantito ai lavoratori. Mentre, ovviamente, altra cosa è una semplificazione che comporta la riduzione di diritti derivanti da norme inderogabili di legge o del contratto collettivo. La questione è dunque molto delicata e tutto dipende da come questa revisione verrà realizzata.

L'eliminazione del contratto di lavoro a progetto, a cui ha fatto riferimento il Ministro del Lavoro e che ha trovato autorevoli consensi<sup>67</sup>, in effetti è una proposta ragionevole. Questa tipologia contrattuale, per la mancanza di una precisa definizione della nozione di "progetto" e per una sua evidente utilizzazione in funzione elusiva del lavoro subordinato, ha determinato un consistente contenzioso ed è stata fonte di accese controversie teoriche. La riforma Fornero, con la previsione di vincoli più stringenti in sede di definizione del contratto, con la specificazione di sanzioni più precise in caso di uso scorretto dell'istituto e con l'ulteriore innalzamento della contribuzione previdenziale a carico delle parti aveva già determinato, dopo un anno dalla approvazione della L. 92/2012, un

---

<sup>65</sup> Il testo del Codice semplificato del lavoro, nella ultima edizione presentata il 19 marzo 2014, è reperibile in <http://www.pietroichino.it>. In senso conforme all'opinione espressa nel testo v. anche Scarpelli, 2014, 1 ss.

<sup>66</sup> Basti pensare che, oltre alla definizione di imprenditore (e piccolo imprenditore), impresa ecc., sono regolati tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, dal patto di prova, all'età minima lavorativa, alla sicurezza e tutela della riservatezza, all'inquadramento professionale, al recesso del lavoratore, al licenziamento ecc.

<sup>67</sup> Ichino, 2014b, 1, il quale rileva che "con la ormai prossima introduzione del contratto di lavoro a t. indeterminato a tutele crescenti è sensato abrogare il 'lavoro a progetto' come sottotipo delle co.co.co.". Santoni (2014, 103) ritiene che il lavoro a progetto potrebbe essere assorbito nel contratto a protezioni crescenti.

"forte ridimensionamento" di questa tipologia contrattuale<sup>68</sup>, proseguito nel corso del 2013<sup>69</sup>.

Ovviamente l'eliminazione del lavoro a progetto pone delicati problemi in relazione alla opportunità di garantire la esistenza, tra lavoro subordinato ed autonomo, delle collaborazioni continuative e coordinate, che, in molti casi, rispecchiano esigenze oggettive di prestazioni fortemente integrate con una organizzazione produttiva e svolte in regime di autonomia. L'articolo 69 bis del d.lgs. 276/2003, dopo la riforma del 2012, ha sicuramente contribuito a scoraggiare la diffusione delle "false partite Iva" con un meccanismo presuntivo che aveva conseguenze assai pesanti. Infatti, in presenza delle condizioni ivi specificate, le prestazioni di lavoro autonomo si trasformavano in collaborazioni coordinate continuative senza progetto e, quindi, si convertivano nel rapporto di cui all'art. 2094 c.c. La questione deve essere oggi interamente rivista e si potrebbe stabilire che, quando vi sono i presupposti contenuti nell'articolo 69 bis, operi una presunzione di lavoro subordinato. Oppure, se si ritiene che si tratterebbe di una conseguenza eccessiva, creare una figura di "lavoro economicamente dipendente" a cui estendere alcune e non tutte le tutele del lavoro subordinato<sup>70</sup>.

Nel testo approvato dal Parlamento è stato introdotto un emendamento che, pur se riferito al compenso orario minimo, può indicare la volontà del Parlamento di autorizzare il Governo ad eliminare non solo il lavoro a progetto ma tutti i rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, rispetto ai quali si parla di un vero e proprio "*loro superamento*"<sup>71</sup>. Questo intento può essere condiviso soltanto

---

<sup>68</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014a, 38 (con una rilevazione riferita al periodo luglio 2012 – giugno 2013).

<sup>69</sup> Le collaborazioni a progetto, nel 2013, sono state pari a 502.834 (Inps, 2014, p. 9). Un numero veramente esiguo e che fa giustizia, tra l'altro, dell'opinione – largamente diffusa qualche anno fa – del (presunto) enorme incremento del lavoro autonomo in conseguenza della "fuga" dalla eccessiva rigidità del lavoro subordinato.

<sup>70</sup> In coerenza con l'ipotesi prospettata da Ichino (2000, cit a nt. 64; 2014b, 2). Si vedano anche le osservazioni di Perulli, 1996, che già quasi venti anni fa rilevava come, nelle ipotesi in cui si manifesta l'esigenza della protezione di un lavoratore economicamente "debole", era opportuno estendere selettivamente a tale figura "tutele essenziali non giustificabili in astratto esclusivamente nell'ottica della subordinazione tradizionale" (227).

<sup>71</sup> Il riferimento è alla lettera g) del comma 7 dell'articolo 1, che, dopo l'emendamento, ha il seguente tenore: "*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* (n.d.r. mia sottolineatura), *ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa...*". Analoga previsione è stabilita dall'art. 1, c. 2, lettera b, n. 3, relativo all'estensione dell'ASpl ai co.co.co. Come si vede le disposizioni sono riferite a tutti i collaboratori continuativi e coordinati e non solo al lavoro a progetto che il Ministro Poletti, nel suo intervento al Senato, aveva dichiarato sarebbe stato eliminato.

nell'ambito di una riforma complessiva che introduca l'istituto del lavoro economicamente dipendente, al cui interno i co.co.co. (dopo l'eliminazione del lavoro progetto) verrebbero assorbiti. Mentre, se si traducesse nell'eliminazione di tutte le collaborazioni continuative e coordinate rischierebbe di negare quelle esigenze di prestazioni di lavoro autonomo fortemente integrate con le imprese che, come si è già detto, costituiscono una caratteristica della nostra realtà produttiva. La riforma, in questo caso, avrebbe una sua radicalità che non sarebbe in linea con l'esigenza di ridimensionare i contratti per rendere più coerenti "*con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo*" che, al contrario e seppure in forma residuale (visto che non si tratta di forme contrattuali di grandissima diffusione), richiedono alcune tipologie di lavoro autonomo coordinato<sup>72</sup>.

A parte questi aspetti, una revisione delle tipologie contrattuali in correlazione con le esigenze occupazionali e produttive nazionali ed internazionali è sicuramente utile e potrebbe consentire anche l'abrogazione di alcuni contratti di scarsa utilizzazione, come la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato o il *job sharing*, oppure ridurre od eliminare alcune distorsioni di altre tipologie contrattuali.

Dal punto di vista teorico, la delega potrebbe incidere anche sulla revisione della disciplina del contratto a tempo determinato o della somministrazione a termine, che sono istituti tipici della flessibilità del mercato del lavoro. Tuttavia sarebbe assai strano che il legislatore intervenisse nuovamente su norme recentemente riformate, anche se, nell'articolo 1 del Decreto Legge n. 34/2014, la liberalizzazione dei rapporti a termine veniva considerata come una regolazione transitoria per far fronte alla perdurante crisi occupazionale e nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato del lavoro e del contratto a t. indeterminato a protezione crescente. Pertanto, in base a quanto lo stesso legislatore ha previsto e nel momento in cui si decide di rielaborare in senso complessivo tutte le tipologie contrattuali connesse alla flessibilità, potrebbe avere senso rivedere anche il contratto a tempo determinato.

---

<sup>72</sup> Nella sua relazione alla Commissione Lavoro della Camera del 26.11.2014 (reperibile in <http://www.pietroichino.it>, 1.12.2014), P. Ichino, peraltro, sottolinea come le parole "*fino al loro superamento*" non implicheranno la abrogazione delle collaborazioni continuative e coordinate diverse dal lavoro a progetto (che sarà invece eliminato). L'intento, come indicato nel testo, è quello di inserire le co.co.co. nel riordino e nella semplificazione dei contratti di lavoro e nella ridefinizione dei confini dell'area del lavoro economicamente dipendente.

Tuttavia, il Governo ha chiaramente lasciato intendere che la liberalizzazione del rapporto a termine è finalizzata a migliorare i livelli occupazionali del paese. Mentre il contratto a tutele crescenti dovrebbe acquisire il valore di un'ulteriore risorsa normativa a disposizione delle imprese per incrementare i posti di lavoro, lasciando agli imprenditori la scelta tra le due tipologie contrattuali alla luce di incentivi economici e normativi. In questo contesto sembra assai difficile ipotizzare un'ulteriore riforma del contratto a t. determinato, anche in considerazione della brevità del tempo trascorso dall'ultima innovazione legislativa in materia.

## **7. Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e l'art. 18 dello statuto dei lavoratori.**

L'articolo 1, comma 7, lettera c) della legge delega contempla la *"previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo 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 e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento"*. Il nuovo istituto è quello su cui si è maggiormente incentrata la discussione e la polemica politica per l'alto valore simbolico della ulteriore riforma, dopo quella del 2012, dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori e per la forte connotazione ideologica della materia, connessa alla correlazione tra incremento dell'occupazione e riduzione delle tutele nei licenziamenti<sup>73</sup>.

La formulazione della disposizione approvata al Senato aveva un contenuto assai ampio e la dizione *"tutele crescenti"* avrebbe potuto essere letta come riferita non al solo licenziamento ma ad altri aspetti del rapporto di lavoro, come ad esempio la retribuzione, la sicurezza, l'orario di lavoro e così via. Anche in queste ipotesi, in sostanza, avrebbero potuto essere introdotte discipline diverse da quelle ordinarie e modulate in relazione alla anzianità di servizio. Il testo finale lascia invece chiaramente intendere che la graduazione delle tutele avverrà soltanto in relazione al recesso, in coerenza con il dibattito che si è svolto sul punto e con le stesse dichiarazioni rilasciate dal Ministro Poletti<sup>74</sup>. L'Esecutivo,

---

<sup>73</sup> Su questi aspetti rinvio *retro* al § 4. Sul punto si veda anche Garilli, 2014, 7 ss.

<sup>74</sup> Il Ministro ha infatti dichiarato che *"il Governo intende modificare il regime del reintegro così come previsto dall'art. 18, modificato dalla legge n. 92/2012, eliminandolo per i licenziamenti economici e sostituendolo con un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità"*.

dunque, intende operare in coerenza con un preciso orientamento della Commissione Europea<sup>75</sup> e di alcune opinioni della dottrina (Boeri – Garibaldi, Ichino) che avevano formulato proposte in tal senso<sup>76</sup>.

La legge delega è assai chiara nello stabilire che la riforma riguarderà soltanto *“le nuove assunzioni”*, come si desume dal suo tenore letterale e dalle stesse dichiarazioni del Ministro del Lavoro al Senato, che tra l'altro collega gli incentivi economici a quelli normativi, per garantire al contratto maggiore *“attrattività”* per favorire nuove opportunità di occupazione<sup>77</sup>. La disciplina dei licenziamenti, dunque, sarà caratterizzata dalle regole dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori oggi vigente (nel suo ambito di applicazione) e da una nuova normativa speciale, riferita soltanto ai contratti stipulati da una certa data in poi (definita dal d.lgs.).

La legislazione delegata non potrebbe mai occuparsi dell'art. 18 dello statuto in relazione ai contratti già in essere. Se operasse in tal modo vi sarebbe una chiara violazione dell'art. 76 della Costituzione. Infatti, la discrezionalità del legislatore *“può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008)”*. In alcune ipotesi, *“neppure il silenzio del legislatore delegante su specifico tema può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato (sentenza n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 272 del 2012)”*<sup>78</sup>. In relazione a questo aspetto specifico non vi è alcun dubbio che la *“ratio”* della delega e gli *“indirizzi generali”* espressi (introdurre regole per *“le nuove assunzioni”* al fine di *“rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro”* non consentono in alcun modo di incidere sulla disciplina della stabilità reale prevista per i lavoratori già occupati. Ne deriva che il *“silenzio”* sull'art. 18, se non impedisce di riformare il suo contenuto per i nuovi contratti, non permette in alcun modo di estendere la riforma anche a coloro che sono già dipendenti.

---

<sup>75</sup> V. *retro* § 2, testo e nt. 14.

<sup>76</sup> Boeri, Garibaldi, 2008; Ichino, 2011, 126 – 127.

<sup>77</sup> Inoltre, la prima parte del comma 7 espressamente rileva che le riforme – incluso il nuovo contratto a t. indeterminato - sono dirette a *“rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro”*. Il che ne limita l'ambito applicativo ai rapporti di lavoro non ancora esistenti.

<sup>78</sup> C. cost. 13 marzo 2014, n. 47, in DeJure, 5. Per ulteriori sentenze della Corte costituzionale in materia (oltre a quelle già indicate nella decisione già citata) cfr. le Relazioni del Presidente della Corte Costituzionale del 27 febbraio 2014 (p. 220 ss.) e del 18 aprile 2013 (pp. 170 ss.) entrambi reperibili su <http://www.cortecostituzionale.it>

Tra l'altro, la legge delega non autorizza neanche la introduzione di norme di interpretazione autentica che cerchino di risolvere le incertezze applicative dell'attuale formulazione dell'art. 18 dopo la riforma Fornero, in coerenza con una tesi che sembra circolare in ambienti accademici e del Governo. Il comma 7 dell'art. 1, infatti, consente solo la abrogazione delle disposizioni che contrastano con *"il testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative"* (lettera i). La interpretazione autentica, non è dunque contemplata, anche perché, in questo caso, non sarebbe riferita al riordino dei contratti, ma ad una diversa materia (i licenziamenti). In aggiunta, il legislatore, quando ha voluto prevedere la possibile emanazione di norme interpretative lo ha espressamente detto, come nel caso della *"semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro"* (comma 5). In questo caso, infatti, il comma 6 ha stabilito la possibile *"semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi"* (lettera b). Una simile disposizione, nel comma relativo al contratto a tutele crescenti, non è prevista.

L'assetto legislativo che scaturirà dai decreti delegati avrà quindi un carattere "binario", con una disciplina dei licenziamenti per chi è già occupato e un'altra per chi ha appena stipulato un contratto di lavoro. Se le differenze tra i due regimi saranno particolarmente accentuate, si potrebbe porre un delicato problema di violazione del principio di eguaglianza ai sensi dell'art. 3 della Costituzione. La questione è molto complessa in linea generale, ed impossibile da risolvere, comunque, in assenza della esatta individuazione della normativa per i nuovi assunti (che è elemento essenziale ai fini della comparazione tra le due discipline giuridiche per il giudizio di costituzionalità). La differenza nei contenuti delle norme, come è noto, non contrasta con la Costituzione quando devono essere regolate situazioni differenti. Inoltre la diversità di discipline deve essere vagliata alla luce di un principio di ragionevolezza, ricordando che una disposizione difforme può essere censurata per carenza di giustificazione adeguata della distinzione normativa o per mancanza di proporzione rispetto all'obiettivo perseguito<sup>79</sup>. Molto, dunque, dipenderà dal contenuto della normativa di dettaglio. Va detto, peraltro, che l'obiettivo di ridurre le tutele per incrementare l'occupazione non è di per sé tale da legittimare differenze eccessive od irrazionali. Tali

---

<sup>79</sup> Su tali aspetti v. anche Celotto, 2006, 65 ss., 70 – 71, 76 (a cui si rinvia per la indicazione della giurisprudenza costituzionale). Sul principio di eguaglianza e sul controllo delle leggi esercitabile in base all'art. 3 Cost. cfr. anche Perulli, Speciale, 2011, 28 ss. (con ulteriori citazioni di giurisprudenza costituzionale).

principi dovranno dunque essere attentamente valutati dal legislatore delegato.

In relazione al contenuto del nuovo contratto a t. indeterminato, la delega, oggi meno generica rispetto alla formulazione originaria, lascia ampia margine di discrezionalità al Governo. La riforma, comunque, è senza alcun dubbio orientata a ridurre ulteriormente l'ambito di applicazione della reintegrazione e ad accentuare la tutela esclusivamente monetaria nel caso di licenziamento illegittimo. Si tratta di una scelta che, oltre a non essere coerente con la disciplina di molti paesi europei - dove la reintegra costituisce ancora uno strumento largamente diffuso anche per i licenziamenti ingiustificati<sup>80</sup> -, si muove in una dimensione tipica dell'approccio di *law and economics* che consente la esatta predeterminazione del costo del recesso e, di fatto, esclude il controllo del giudice sulle ragioni organizzative che sono a fondamento del licenziamento. Ho già espresso critiche ad un'impostazione che "svalorizza" in modo sostanziale l'attività lavorativa e l'impresa quale luogo di realizzazione della persona alla luce di un disegno costituzionale più ampio, che vede nel lavoro l'espressione di un diritto fondamentale<sup>81</sup>. Tuttavia mi sembra che questa tendenza sia ormai inarrestabile e foriera di sviluppi ulteriori, al momento non prevedibili.

La riforma che verrà introdotta è in parte diversa dalle ipotesi formulate dalla dottrina. Infatti, in alcune di esse, al periodo transitorio – durante il quale il lavoratore avrebbe potuto essere licenziato con un modesto "costo di separazione" – sarebbe seguito il regime ordinario del licenziamento previsto per tutti i lavoratori. Al contrario la legge delega è orientata ad introdurre una disciplina completamente diversa rispetto all'art. 18 dello statuto dei lavoratori vigente per i dipendenti già assunti, creando quella duplice regolamentazione di cui si è già parlato.

Le regole per i nuovi assunti dovrebbero essere le seguenti. La reintegrazione rimarrà per i licenziamenti discriminatori, probabilmente con l'applicazione della disciplina prevista dal comma 1 dell'art. 18. Per i licenziamenti disciplinari, la reintegra (presumibilmente con le stesse regole attualmente contenute nel comma 4 dell'art. 18) sarà conservata per "*specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato*". Sembra dunque prefigurarsi una disciplina in cui vi sarà una tipizzazione delle varie ipotesi in cui dovrebbe essere possibile il recesso, superando quindi la tecnica della "insussistenza del fatto contestato", attualmente

---

<sup>80</sup> Si veda l'approfondito quadro comparato di analisi recentemente effettuato da Pedrazzoli, 2014, 3 ss.

<sup>81</sup> Ho esaminato in modo molto dettagliato le questioni indicate nel testo in Speziale, 2013a, 316 ss.

prevista dall'art. 18<sup>82</sup>. Nelle ipotesi diverse da quelle "specifiche" verrà previsto "un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio". Infine, per i recessi economici, la reintegrazione sarà abolita e vi sarà soltanto il risarcimento del danno, con predeterminazione di erogazioni economiche esattamente individuate e incrementate sempre in relazione alla anzianità. Si è poi previsto che occorrerà stabilire "tempi certi" per l'impugnazione del licenziamento.

La formulazione della legge, le indicazioni fornite dal Ministro e scaturenti dal dibattito politico non consentono di precisare molti aspetti. Vi è totale indeterminatezza su quali dovrebbero essere "le specifiche fattispecie", sulla entità dell'indennizzo nel periodo transitorio ed in quello di applicazione della disciplina ordinaria, se la nuova normativa verrà differenziata anche in relazione ad aspetti soggettivi (ad esempio l'età del lavoratore) o gli ambiti oggettivi (il numero dei dipendenti)<sup>83</sup>. Tuttavia, alcune osservazioni possono essere fatte.

La nuova disciplina riguarderà i licenziamenti nulli e discriminatori, quello disciplinare ed i "licenziamenti economici". Non sono contemplati i recessi per giustificato motivo oggettivo per inidoneità fisica o psichica del lavoratore o per superamento del periodo di comporto, attualmente regolati dall'art. 18, c. 7, prima parte, della L. n. 300/1970. Si tratta, infatti, di ipotesi di giustificato motivo oggettivo connesse a requisiti soggettivi del lavoratore e non alle ragioni economiche dell'impresa<sup>84</sup>. Pertanto una regolazione su questa materia sarebbe totalmente estranea alla delega, che, sul punto, è chiarissima. E tale chiarezza, tra l'altro, è confermata dal dibattito pubblico e dagli stessi lavori parlamentari, che non hanno mai riguardato questi licenziamenti, senza che, quindi, possa attribuirsi al "silenzio" del legislatore delegante sul punto valore interpretativo. Si tratterebbe, infatti, come si è già spiegato, di una normazione in contrasto con la "ratio" e gli "indirizzi generali" della legge delega<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> La previsione di una casistica dettagliata delle ipotesi in cui si applica la tutela reale è auspicata da Santoni, 214, 108.

<sup>83</sup> Santoni (2014, 131) rileva come, in base all'art. 6 della Direttiva 2000/78, l'applicazione del nuovo istituto al fine di favorire l'occupazione giovanile non costituirebbe una discriminazione per età, purché rispondesse ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

<sup>84</sup> Su questi recessi mi permetto di rinviare a Speziale, 2013a, 337 ss.

<sup>85</sup> In senso contrario si esprime P. Ichino nella sua relazione alla Commissione Lavoro della Camera del 26.11.2014 (reperibile in <http://www.pietroichino.it>, 1.12.2014), 4, secondo il quale la reintegra dovrebbe essere esclusa per tutti i licenziamenti non disciplinari, compresi quelli "temporaneamente inefficaci per mancato superamento del periodo di comporto di malattia". Tuttavia questa opinione mi sembra non tenga conto del tenore inequivocabile della legge delega e delle finalità da essa perseguite.

A parte il licenziamento discriminatorio (e probabilmente anche quello nullo o per motivo illecito determinante), dove nulla dovrebbe cambiare, nel recesso disciplinare la tutela reintegratoria dovrebbe essere ridimensionata alle ipotesi più rilevanti di mancanza di giusta causa o giustificato motivo soggettivo indicate specificatamente dalla legge. Nel suo intervento al Senato, il Ministro Poletti aveva affermato che la reintegrazione sarebbe stata limitata ai recessi "ingiustificati particolarmente gravi"<sup>86</sup>. Il testo approvato non fa riferimento alla "gravità" delle ipotesi. Tuttavia, alla luce del dibattito politico e parlamentare in atto, sarebbe strano che le "fattispecie" tipizzate non fossero riferite a situazioni particolarmente serie. In sostanza la reintegra dovrebbe essere comminata nei casi in cui l'assenza della giustificazione del recesso è più evidente. Si pensi alle situazioni in cui il fatto contestato al lavoratore sia particolarmente lieve (ad esempio un licenziamento per un ritardo di pochi minuti) o se l'azione/omissione attribuita al lavoratore sia del tutto mancante (viene contestato un furto o un grave danneggiamento di materiali o attrezzature che in realtà non sono stati mai compiuti).

La disciplina attuale prevede la reintegra nel caso di sanzioni conservative previste dai contratti collettivi. Si tratta di un criterio razionale, che valorizza il ruolo dell'autonomia collettiva, che, nei due anni dalla entrata in vigore della riforma, ha svolto una funzione positiva<sup>87</sup>. Non sappiamo se la nuova normativa confermerà questa linea di tendenza e quali spazi saranno riservati ai contratti collettivi. La tipizzazione contenuta nella legge, infatti, non sarebbe in contrasto con un rinvio in positivo alle ipotesi di giusta causa o giustificato motivo previste dalla contrattazione collettiva o, in negativo, ai fatti per i quali i C.C.N.L. prevedono soltanto sanzioni conservative.

Nel dibattito pubblico successivo all'approvazione del testo alla Camera, poi confermato al Senato, sono proposte le ipotesi più diverse, tutte tese ad ampliare o ridurre l'ambito di applicazione della reintegrazione. Mi sembra che l'indicazione delle "specifiche fattispecie" impone in ogni caso una loro tipizzazione all'interno della nuova disciplina. Tuttavia il Governo avrà una discrezionalità molto ampia, con possibilità di adottare una casistica più o meno restrittiva e senza che, in

---

<sup>86</sup> Le parole tra virgolette riportate nel testo e quelle successivamente indicate sono tratte (salvo diverse indicazioni) dall'intervento del Ministro al Senato in sede di approvazione della delega, reperibile nel sito on line di questo ramo del Parlamento.

<sup>87</sup> Sul ruolo svolto dai contratti collettivi dopo la riforma Fornero mi permetto di rinviare a Speciale, 2013b, 24 ss., in particolare, 30 ss. Si veda anche Biasi, 2013, 1 ss. In generale, per un'analisi dei primi orientamenti giurisprudenziali in materia cfr. anche Giorgiantonio, 2014, 1 ss.

concreto, sia possibile un qualsiasi controllo sul contenuto di una normativa così delicata. Tutto sarà rimesso, quindi, alle più o meno visibili forme di "pressione" esercitate da organizzazioni sindacali, associazioni imprenditoriali e così via, oltre che alle scelte operate in sede ministeriale, che spesso seguono logiche del tutto imprevedibili ed assai lontane da quelle dei partiti politici e degli esperti in materia.

L'ammontare dell'indennità risarcitoria avrà valore determinate. La individuazione dell'entità del risarcimento del danno non è lasciata alla totale discrezionalità del legislatore. La materia dei licenziamenti, infatti, è regolata da fonti sovranazionali (art. 30 della Carta di Nizza; art. 24 della Carta Sociale Europea; Convenzione OIL n. 158/1982). Tali fonti non impongono la reintegrazione come "sanzione obbligatoria" in caso di recesso illegittimo e tale principio è stato ribadito anche dalla nostra Corte Costituzionale. Tuttavia l'indennizzo monetario, in coerenza con quanto stabilito dalla giurisprudenza europea in materia di licenziamenti collettivi e discriminatori, oltre che di contratto a termine, deve essere "adeguato, effettivo e dissuasivo"<sup>88</sup>, in modo da costituire "efficace deterrente per il datore e proporzionato risarcimento del danno sofferto dalla vittima"<sup>89</sup>.

La previsione di un risarcimento molto basso in una fase prolungata successiva all'assunzione potrebbe essere in contrasto con i principi descritti, vanificando l'intento del legislatore che vorrà probabilmente garantire – per un lungo arco temporale – la possibilità di licenziare con il pagamento di una indennità risarcitoria ridotta. Il decreto delegato potrebbe garantire al lavoratore, in caso di licenziamento illegittimo, una somma non irrisoria nel periodo iniziale (ad es. 6 mesi di retribuzione nel primo anno, 8 nel secondo e 12 nel terzo), con applicazione, successivamente, da un minimo di 12 ad un massimo di 24 mensilità come oggi è previsto dalla riforma Fornero. In questo caso la normativa sarebbe coerente con la disciplina esistente in molti paesi europei e, probabilmente, non si porrebbe in contrasto con le fonti sopranazionali, anche alla luce di legislazioni già esistenti nella Unione<sup>90</sup>.

La situazione sarebbe molto diversa se invece si adottassero le regole proprie della Spagna. In questo paese, nel caso di *despido improcedente* (identificato con un licenziamento non affetto da nullità ma da vizi di forma o assenza di prova delle ragioni giustificative), il datore di lavoro è

---

<sup>88</sup> Orlandini, 2012, 639.

<sup>89</sup> M.T. Carinci, 2012, 33. Sulle questioni indicate nel testo rinvio a Speziale, 2013a, 310 ss. (con ulteriori indicazioni di dottrina e giurisprudenza).

<sup>90</sup> Per una recente approfondita valutazione comparata delle varie discipline oggi esistenti si veda Pedrazzoli, 2014, 3 ss. Rinvio anche a Speziale, 2013a, 315 – 316 (nt. 61 in particolare).

tenuto al pagamento di una indennità risarcitoria pari a 33 giorni di retribuzione per anno lavorato sino ad un massimo di 24 mensilità<sup>91</sup>. L'applicazione di questa disciplina in Italia comporterebbe che per un tempo assai lungo (ad esempio 10 anni), il recesso disciplinare non assistito da reintegra o quello economico potrebbe essere esercitato a costi molto contenuti per l'impresa<sup>92</sup>. Ora, a parte i profili di compatibilità con le fonti sovranazionali (che mi sembra non sussistano in questo caso), saremmo in presenza di un radicale abbassamento delle tutele contro i licenziamenti con tutti gli effetti negativi in termini di fruibilità dei diritti fondamentali già analizzati<sup>93</sup>.

Nel momento in cui si scrive, una delle ipotesi considerata tra le più plausibili è quella di riconoscere al lavoratore un risarcimento pari a un mese e mezzo di retribuzione per ogni anno di servizio con il limite massimo di 24 mesi (o di 36). Il datore di lavoro, inoltre, potrebbe offrire al lavoratore una mensilità retributiva per ogni anno di lavoro fino a un massimo di 24 (o di 18 mesi). Il lavoratore, accettando queste indennità - che dovrebbero essere esenti da oneri contributivi e fiscali -, rinuncerebbe all'azione giudiziaria o arbitrale diretta a contestare la legittimità del recesso. Questa normativa, se attuata, determinerebbe quella situazione negativa di riduzione di tutele che si è già descritta e porrebbe – per un arco temporale assai lungo – il problema della inadeguatezza del risarcimento a svolgere la funzione di deterrenza ed effettività richiesta dalla giurisprudenza europea.

Inoltre, è evidente che l'esiguità del costo dei licenziamenti economici di fatto determinerebbe la riduzione drastica del recesso disciplinare che concretamente non sarebbe più comminato, soprattutto per evitare il rischio del reintegro. Questa situazione potrebbe determinare profili di incostituzionalità della disciplina nella misura in cui, di fatto, priverebbe il lavoratore della protezione in caso di recesso per giusta causa o giustificato motivo soggettivo. Oppure l'incostituzionalità potrebbe essere rilevata sotto il diverso profilo dello squilibrio tra le due tutele, qualora le differenze nei contenuti delle discipline (reintegrazione in un caso, risarcimento ridotto nell'altro) fossero così accentuate da non essere giustificate dalla diversità, pur esistente, tra il licenziamento disciplinare e quello economico<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Pedrazzoli, 2014, 34.

<sup>92</sup> Poco meno di un anno, nel caso di anzianità pari a 10 anni, sei mesi circa per una assunzione che dura da 5 anni.

<sup>93</sup> V. *retro* la parte finale del § 4.

<sup>94</sup> Le differenze tra i due tipi di recesso sono certamente esistenti ma non così ampie da giustificare distinzioni nelle discipline eccessivamente differenziate. Sul punto mi permetto di rinviare a Speziale, 2013a, 349 ss.

Il quadro delle fonti sovranazionali, comunque, non consente di introdurre un diritto di recesso del datore di lavoro sottratto al controllo giudiziale e in ogni caso soggetto ad un indennizzo economico, secondo la proposta di P. Ichino, recentemente ribadita per il licenziamento economico<sup>95</sup>. Infatti, sia alla luce degli orientamenti della Corte Costituzionale, sia in base alle fonti sopra indicate, il recesso deve essere "causale" con possibilità per il lavoratore che ritiene di essere stato licenziato senza giustificazione di rivolgersi ad un giudice imparziale per valutare l'assenza o la presenza della ragione a fondamento del licenziamento<sup>96</sup>.

Al contrario, non dovrebbe essere incompatibile con i principi indicati una normativa che prevedesse la possibilità per il lavoratore di optare per un'indennità inferiore a quella che otterrebbe in caso di accertamento della illegittimità del recesso in cambio della rinuncia ad impugnare il licenziamento<sup>97</sup>. In questo caso, infatti, l'eliminazione del controllo giudiziale sarebbe frutto di una scelta del lavoratore molto simile a quella esercitata nell'ambito di una rinuncia o transazione. Anche se, ovviamente, occorrerebbe che la volontà del lavoratore fosse "assistita", secondo le modalità usuali previste dall'art. 2113 c.c., per evitare scelte non consapevoli dei diritti in gioco.

Un aspetto problematico è quello della disciplina dei licenziamenti collettivi. Nel testo della legge delega approvato al Senato non vi era alcun riferimento a questa materia. Tuttavia, nella versione finale si parla di esclusione "*per i licenziamenti economici*" della reintegrazione, con un indennizzo solo monetario. La formulazione della legge - che tra l'altro si riferisce al plurale ai recessi per ragioni economiche (e quindi sia a quello individuale, sia a quello collettivo) - potrebbe consentire l'estensione di questa disciplina anche ai licenziamenti regolati dalla legge 223/1991. Ne deriverebbe l'eliminazione della reintegrazione nel posto di lavoro nel caso di violazione dei criteri di scelta, secondo quanto stabilito dall'articolo 5, comma 3, della legge<sup>98</sup>.

Il testo della legge prevede anche di intervenire sul regime di decadenza del licenziamento, con la previsione di "tempi certi". Dopo la

---

<sup>95</sup> Ichino, 2012, 18 – 19.

<sup>96</sup> Per l'analisi più approfondita di tale aspetto rinvio a Speziale, 2013a, 311.

<sup>97</sup> Si tratta di una delle tante ipotesi in circolazione anticipate dalla stampa (Fubini, 2014) e considerata, come si è detto nel testo, tra quelle che più plausibilmente verranno introdotte.

<sup>98</sup> Non credo che il legislatore delegato voglia modificare anche il regime sanzionatorio previsto per il licenziamento collettivo privo di forma scritta (oggi disciplinato dal comma 1 dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori), anche se la formulazione della delega non escluderebbe questa possibilità. Se così facesse, peraltro, si porrebbe un problema di compatibilità - sotto il profilo del principio di uguaglianza - tra la diversa disciplina prevista per i recessi individuali e collettivi.

legge 183/2010 e l'ulteriore riforma introdotta dalla L. 92/2012, i termini di impugnazione stragiudiziale o dinanzi al giudice sono esattamente definiti (60 e 180 giorni). Non si vede, dunque, la necessità di intervenire ulteriormente sulla materia. Probabilmente l'intenzione è quella di ridurre ulteriormente il periodo di decadenza, penalizzando in misura maggiore il lavoratore ed allo scopo di rendere più problematico l'accesso alla tutela giurisdizionale.

La riforma dei licenziamenti nel contratto a tutele crescenti è diretta, secondo il Ministro del lavoro, anche ad escludere gli elementi di incertezza ed a limitare la discrezionalità del giudice in questa materia. Si tratta di un obiettivo sicuramente condivisibile. Le modifiche del 2012, oltre ad aver peggiorato il livello di tutela del lavoratore, hanno introdotto una formulazione dell'art. 18 certamente non immune da critiche e tale da consentire letture anche molto diverse della norma, con conseguente incremento del potere di interpretazione del magistrato<sup>99</sup>. Indubbiamente, la previsione dell'indennizzo economico per il licenziamento ingiustificato ridurrà il grado di incertezza, che permarrà soltanto per la definizione dell'ammontare del risarcimento. E lo stesso potrà accadere per il recesso disciplinare, nella misura in cui si evitino formule come quella utilizzata nella L. 92/2012 e si proceda ad una migliore tipizzazione delle ipotesi nelle quali vi è la reintegra (magari con rinvio alla autonomia collettiva). Va detto, peraltro, che questo obiettivo non richiedeva necessariamente il peggioramento della tutela del lavoratore e poteva essere perseguito semplicemente con una migliore definizione normativa delle fattispecie nelle quali il recesso ingiustificato imponeva la reintegrazione. Il Governo, invece, persegue una strada diversa, dove la semplificazione del sistema passa per la limitazione di diritti fondamentali.

## 8. Le mansioni.

L'art. 1, comma 7, lettera e), prevede la "*revisione della disciplina delle mansioni, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale 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, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento; previsione che la 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*

---

<sup>99</sup> In tal senso anche Santoni, 2014, 107.

*categoria possa individuare ulteriori ipotesi rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera".*

La delega, dunque, prefigura una possibile dequalificazione del lavoratore in situazioni particolari, con una ipotesi normativa derogatoria dell'art. 2103 c.c., che si affianca alle varie norme già esistenti che consentono di adibire a mansioni diverse, anche inferiori (lavoratrice madre, inabilità sopravvenuta, motivi sanitari, alternativa al licenziamento collettivo)<sup>100</sup>. D'altra parte la giurisprudenza si è da tempo consolidata nell'ammettere la dequalificazione quando sia finalizzata ad evitare il licenziamento per ragioni economiche, in una dimensione dove la tutela del posto di lavoro prevale su quella della professionalità, nonostante la nullità del patto modificativo *in pejus* delle mansioni. Ed analoghe considerazioni posso essere estese a casi in cui i mutamenti peggiorativi delle mansioni per periodi transitori sono giustificati da esigenze aziendali improrogabili, legittimate in base ai principi di correttezza e buona fede<sup>101</sup>.

In considerazione della genericità, anche in questo caso, della disposizione, la nuova fattispecie potrebbe avere contenuti diversi. Una prima ipotesi è quella che, a fronte di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale tali da imporre il licenziamento, il lavoratore possa essere dequalificato. Infatti le modifiche organizzative descritte potrebbero incidere sui posti di lavoro in organico, imponendone la riduzione. In questo caso vi sarebbe semplicemente la formalizzazione legislativa di una giurisprudenza ormai così consolidata da costituire un vero e proprio "diritto vivente". L'effetto innovativo della nuova disposizione, quindi, sarebbe molto limitato.

Una ipotesi alternativa è quella di introdurre uno *jus variandi* peggiorativo a fronte di processi organizzativi che non necessariamente determinino eccedenze di personale. In questa situazione la dequalificazione sarebbe piuttosto un adattamento necessario alle nuove caratteristiche della struttura produttiva conseguente alla ristrutturazione, senza che sia in gioco il posto di lavoro. Si tratterebbe dunque di un ampliamento delle prerogative manageriali a detrimento della tutela della professionalità.

La delega, pur consentendo queste diverse opzioni, impone peraltro alcuni limiti. Innanzitutto, il demansionamento dovrebbe essere effettuato in base a parametri oggettivi, come ad esempio la modifica dell'organizzazione del lavoro per il raggiungimento di un maggiore livello di efficienza, l'introduzione di nuove tecnologie, il mutamento dell'oggetto

---

<sup>100</sup> Santoni, 2014, 113.

<sup>101</sup> Santoni, 2014, 113.

della produzione e così via. Le norme di attuazione non potrebbero, quindi, attribuire un potere generico di dequalificazione ma dovrebbero indicare le condizioni produttive in cui la variazione peggiorativa delle mansioni può essere realizzata.

Inoltre, è necessario il contemperamento fra gli interessi dell'impresa e gli interessi del lavoratore dove un preciso valore viene attribuito anche alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche del lavoratore. Pertanto il demansionamento deve essere contenuto entro certi limiti - come ad esempio la riduzione di un livello previsto dal C.C.N.L. - senza poter operare un vero e proprio stravolgimento delle condizioni di lavoro del dipendente o una notevole riduzione del trattamento economico.

La legge attribuisce alla contrattazione collettiva nazionale, aziendale o territoriale un forte potere integrativo, con l'aggiunta di *"ulteriori ipotesi rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera"*. L'integrazione, ovviamente, potrà avvenire soltanto per i casi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale e non per situazioni diverse, come dimostra il riferimento alla disciplina contenuta nel comma 7 lettera e). La formulazione del testo sembra prospettare una vera e propria "delega in bianco" ai contratti collettivi. In verità, l'autonomia collettiva dovrà sempre operare nell'ambito dei limiti previsti dalla legge (parametri oggettivi, contemperamento dell'interesse dell'impresa e del lavoratore alla tutela del posto, della professionalità ecc.). Per quanto riguarda i contratti collettivi aziendali, dove particolarmente debole potrebbe essere la "forza di resistenza" del sindacato di fronte alle richieste imprenditoriali, si introduce una ipotesi "speciale" che dovrebbe costituire una deroga alla disciplina generale di competenza normativa introdotta dall'art. 8 della L. 148/2011. Pertanto l'autonomia collettiva, in relazione a questa materia, potrà agire anche in assenza dei presupposti normativi ("vincoli di scopo", efficacia soggettiva ecc.) previsti dalla disposizione del 2011) e fermo restando, ovviamente, il rispetto - oltre che dei contenuti della delega - anche dei limiti imposti dalla costituzione e dalle altre fonti sovraordinate alla legge<sup>102</sup>.

## 9. I controlli a distanza.

L'art. 1, comma 7, lettera f), regola la *"revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo*

---

<sup>102</sup> Si è detto che "la delega sembra quindi confermare la cedevolezza del divieto di variazioni peggiorative delle mansioni in presenza di beni garantiti a livello prioritario rispetto alla professionalità, come la salvaguardia dell'occupazione, alla stregua di una sorta di 'giustificato motivo di deroga' di carattere generale idoneo a spalancare le porte al declino della norma inderogabile" (Santoni, 2014, 114).

*conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e riservatezza del lavoratore".*

L'art. 4 dello statuto dei lavoratori, emanato in un contesto tecnologico completamente diverso (e diretto a regolare essenzialmente l'utilizzazione delle video camere a circuito chiuso), potrebbe essere considerata come una delle norme più obsolete, in considerazione dei grandi cambiamenti nelle tecnologie, particolarmente per quanto attiene a quelle informatiche e di controllo ambientale. Tuttavia, dottrina e giurisprudenza, insieme alla *Authority* sulla *privacy*, hanno di fatto adeguato la disposizione alle nuove realtà, individuando una serie di regole che sicuramente hanno consentito alla norma di resistere alle novità<sup>103</sup>. In verità le innovazioni hanno arricchito in modo enorme le possibilità di controllo del lavoratore (tramite personal computers, Internet, reti informatiche aziendali, posta elettronica, telefoni cellulari, sistemi di monitoraggio e guida satellitare GPS, dati biometrici, ecc.), ma lasciano del tutto immutata la questione della legittimità o meno delle forme di verifica "occulta" sulla attività del lavoratore, che, come è noto, l'art. 4 della L. 300/1970 vieta.

La delega, con la previsione che la revisione dovrebbe riguardare soltanto i controlli "*sugli impianti e strumenti di lavoro*", sembra volere confermare il primo comma dell'art. 4, con il divieto delle apparecchiature che hanno la esclusiva finalità di consentire la verifica a distanza della persona e della sua attività lavorativa. In questo caso la riforma, pur potendo introdurre modifiche anche di rilievo, non potrà porre in discussione la illegittimità del controllo tecnologico che non sia motivato da esigenze organizzative, produttive o di sicurezza del lavoro. D'altra parte, rispetto al 1970, se è vero che sono mutate in modo radicale le tecnologie, è anche cambiato l'intero assetto giuridico a tutela della riservatezza dell'individuo, con un principio generale – l'utilizzazione di dati solo con il consenso dell'interessato e salvo casi specifici e tassativi – che renderebbe certamente illegittima una normativa che pretendesse di prescindere dalla "*tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore*" (come previsto dalla lettera f del comma 7).

La riforma, peraltro, consentirà di adeguare l'art. 4 a tutte le nuove tecnologie (come quelle indicate in precedenza), permettendo che questi strumenti siano utilizzati per soddisfare "*esigenze produttive ed organizzative*", tra cui dovrebbero essere ricomprese anche quelle connesse alla sicurezza sul lavoro, incredibilmente non contemplate dalla

---

<sup>103</sup> In tal senso anche Santoni, 2014, 114 ss. (a cui si rinvia per l'analisi della evoluzione della materia).

disposizione. Non mi sembra, infatti, che la sicurezza possa essere ricondotta alla *"dignità ed alla riservatezza"*, che sono *"beni"* completamente diversi. Con qualche sforzo interpretativo, peraltro, la protezione della salute dovrebbe poter essere inclusa nelle necessità proprie della struttura produttiva, visto che il d.lgs. 81/2008 (e le normative ulteriori in materia) sono parte integrante della organizzazione d'impresa, che deve necessariamente conformarsi a quanto previsto da questa legislazione. In sostanza, le *"esigenze produttive ed organizzative"* non possono essere soddisfatte a prescindere dalla sicurezza, perché l'apparato legislativo non permette di realizzare e gestire una impresa che non sia *"sicura"* per i dipendenti.

Un'ulteriore questione che si pone è il ruolo attribuito alle organizzazioni sindacali, che non sono contemplate nella disposizione della legge delega. Si è già detto, in considerazione dell'evoluzione degli strumenti tecnologici (pc, Internet, telefoni cellulari ecc.), che "non avrebbe alcun senso che la loro utilizzazione venisse assoggettata ad una autorizzazione preventiva delle organizzazioni sindacali", anche se sarebbe sempre necessaria l'introduzione di regole "di trasparenza e correttezza" a protezione dei lavoratori e per evitare "il rischio di controlli che esorbitino dalle normali esigenze dell'organizzazione produttiva"<sup>104</sup>. In verità questo autore, nel proprio Codice semplificato del lavoro elaborato con Tiraboschi e presentato nel 2014<sup>105</sup>, ha espresso l'opinione contraria ritenendo che il consenso della rsa fosse necessario anche per "l'istallazione (e) l'uso di programmi informatici che rispondono alle esigenze inerenti alla produzione o alla sicurezza delle persone e dei beni, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori in tempo reale"<sup>106</sup>.

A me sembra che il controllo sindacale sia, come lo stesso Ichino ha ritenuto (salvo poi... dire il contrario), ancora un essenziale presupposto per evitare possibili abusi nei confronti dei lavoratori. Anzi, poiché le nuove tecnologie consentono forme di controllo dirette e indirette enormemente superiori a quelli di un tempo e con un livello di "inconsapevolezza" del lavoratore molto più accentuato, la necessità del sindacato per limitare usi non corretti di queste apparecchiature è ancora più importante che in passato.

Tuttavia si potrebbe obiettare che nella lettera f) del comma 7 manca qualsiasi riferimento alle organizzazioni sindacali, con esclusione, quindi, della possibilità, per il legislatore delegato, di coinvolgerle nella normativa

---

<sup>104</sup> Ichino, 2014c, 1.

<sup>105</sup> V. *retro* testo e nota 65.

<sup>106</sup> Art. 2115 del Codice semplificato cit. a nt. 65.

di dettaglio. Il problema forse può essere superato in base al principio, espresso dalla Corte Costituzionale, secondo il quale anche il "silenzio" del legislatore delegante non impedisce al Governo di legiferare purché le sue scelte "non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega"<sup>107</sup>. Infatti, la finalità della tutela della dignità e riservatezza del lavoratore può consentire di regolare la materia attribuendo al sindacato il medesimo ruolo oggi svolto in base all'articolo 4 dello statuto dei lavoratori. Il controllo della rsa o della rsu sarebbe giustificato proprio per garantire la protezione di beni fondamentali che attengono alla persona del lavoratore, venendo quindi ad assumere un ruolo strumentale al raggiungimento dei fini perseguiti da questa disposizione della legge delega.

La formulazione del comma 7 lettera f) è molto ampia, perché consente una "*revisione*" della disciplina "*tenendo conto dell'evoluzione tecnologica*". Dunque la riforma può non essere limitata ad adeguare la normativa alle nuove tecnologie, ma può riguardare tutta la regolazione dei controlli a distanza, anche se devono essere rispettati i limiti sopra descritti. Si è già detto che sono oggi possibili controlli impensabili quaranta anni fa, con i quali, senza che il lavoratore sia consapevole, è possibile verificare, in tempo reale, cosa stia facendo, analizzando in modo occulto, secondo per secondo, la sua attività. Vi sono infatti *software* che permettono di monitorare le prestazioni lavorative a totale insaputa del dipendente, con possibilità addirittura di interagire con il lavoratore, inserendosi on line nella attività che sta svolgendo. Inoltre possono essere immagazzinati e conservati tutti i dati connessi al lavoro, con esatta individuazione dei tempi e dei modi di esecuzione della prestazione. E' possibile inoltre rilevare, tramite altre apparecchiature, gli spostamenti sul territorio, le comunicazioni interne ed esterne con posta elettronica o altri sistemi di trasmissione. In definitiva il datore di lavoro ha strumenti di controllo a distanza molto estesi e di estrema precisione che, rispetto al 1970, aumentano in modo rilevante il grado di pervasività delle verifiche sulla attività lavorativa.

In questo ambito, il legislatore delegato non potrà certamente fare a meno di considerare le dettagliate prescrizioni imposte dal Garante per la protezione dei dati personali in tema di utilizzo della posta elettronica e della rete Internet<sup>108</sup> e dei vari provvedimenti emessi per regolare molti

---

<sup>107</sup> Si rinvia alle sentenze della Corte indicate nella precedente nt. 78.

<sup>108</sup> Si rinvia, in tale ambito alla Deliberazione dell'1 marzo 2007 n. 13 (Linee guida del Garante per posta elettronica ed Internet nel rapporto di lavoro), pubblicata nel Bollettino n. 81/marzo 2007.

casi concreti<sup>109</sup>. E' vero che queste previsioni sono state elaborate in relazione all'art. 4 dello statuto dei lavoratori tuttora vigente e che, quindi, a fronte della delega e delle sue vaste possibilità di modifica, si potrebbe ritenere che esse siano superate. In realtà la lettura delle linee guida rivela come esse siano basate, oltre che sull'art. 4, anche su ulteriori fonti normative quali il Testo Unico sulla *privacy* (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), la Costituzione e la giurisprudenza della Corte costituzionale. Pertanto sarà difficile che il Governo possa prescindere da tali prescrizioni, particolarmente quando vietano determinati controlli.

Tra i divieti, ad esempio, rientrano l'utilizzazione di sistemi hardware e software che consentano "(la) lettura e (la) registrazione sistematica dei messaggi di posta elettronica ovvero dei relativi dati esteriori, al di là di quanto tecnicamente necessario per svolgere il servizio e-mail"; "(la) riproduzione ed eventuale memorizzazione sistematica delle pagine web visualizzate dal lavoratore"; "(la) analisi occulta di computer portatili affidati in uso". In altre ipotesi le verifiche giustificate da esigenze produttive ed organizzative (ad esempio per rilevare anomalie o per manutenzioni) o per la sicurezza sul lavoro (i c.d. controlli preterintenzionali) potranno essere effettuati soltanto a determinate condizioni, tassativamente specificate<sup>110</sup>. Mentre, in base alla disciplina attuale – che, peraltro, come si è già spiegato non potrebbe che essere confermata in considerazione del divieto di controlli a distanza preordinati esclusivamente a tale finalità – non possono essere effettuate "*riprese al fine di verificare l'osservanza dei doveri di diligenza stabiliti nel rispetto dell'orario di lavoro e la correttezza nella esecuzione della prestazione lavorativa...*"<sup>111</sup>.

Il legislatore delegato, tra l'altro, dovrebbe specificare le modalità di memorizzazione ed uso dei dati, la loro cancellazione automatica e periodica dopo un determinato periodo di tempo (a meno che non vi siano esigenze produttive, organizzative o di sicurezza del lavoro che ne giustificano la conservazione), i limiti entro cui effettuare test psicoreattivi o indagini motivazionali e così via, coinvolgendo le organizzazioni sindacali ed imponendo la loro preventiva autorizzazione.

Un aspetto particolarmente delicato è quello dei cosiddetti "controlli difensivi", finalizzati alla protezione dei beni aziendali ed alla verifica e prevenzione di atti illeciti posti in essere dai dipendenti. La delega è

---

<sup>109</sup> Si vedano, a titolo di esempio, i provvedimenti del 18 ottobre 2012 n. 307, del 17 gennaio 2013 n. 16 e del 9 ottobre 2014 n. 448, tutti reperibili nel registro dei provvedimenti in <http://www.garanteprivacy.it>.

<sup>110</sup> Si veda la Deliberazione n. 13/2007, § 5.

<sup>111</sup> Provvedimento del Garante 17 gennaio 2013, n. 16, in <http://www.garanteprivacy.it>, 2 (con ulteriore indicazione di altre decisioni analoghe).

espressamente riferita alla "*disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro*". Il legislatore delegato non potrà quindi occuparsi delle verifiche effettuate tramite agenzie investigative sulla esattezza dell'adempimento o sulla effettiva sussistenza della malattia (che sono ormai abitualmente usate dalle aziende e sulle quali si è più volte espressa la giurisprudenza, non sempre con orientamenti uniformi), perché si tratta di controlli estranei agli apparati produttivi dell'azienda<sup>112</sup>.

La questione è molto più complessa per le apparecchiature informatiche e telefoniche che, anche se usate con finalità difensive (per accertare abusi da parte dei dipendenti), comportano la possibilità di controlli occulti a distanza che incidono su diritti fondamentali dei lavoratori (tutela della riservatezza delle comunicazioni in generale ed in rapporto a dati sensibili; controlli sugli spostamenti in un determinato territorio o sulle persone incontrate ecc.). Da questo punto di vista la giurisprudenza è oscillante. Vi sono infatti decisioni secondo le quali i "controlli difensivi" effettuati con le tecnologie descritte, quando sono diretti ad accertare l'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali e non la tutela di beni estranei al rapporto di lavoro, devono essere soggetti alle garanzie sostanziali e procedurali imposte dall'art. 4, comma 2, della L. 300/1970<sup>113</sup>. Altre sentenze ritengono, invece, che le verifiche sulle strutture informatiche aziendali (ad es. la posta elettronica), se non sono finalizzate alla sorveglianza sulla attività lavorativa ma sono dirette a controllare la effettuazione di comportamenti illeciti, non sono soggette alle regole della norma dello statuto dei lavoratori<sup>114</sup>.

Il problema esaminato è di difficile soluzione. Non vi è dubbio che il controllo sul contenuto della prestazione lavorativa - che, oltre ad essere espressione del potere direttivo, è una proiezione dell'interesse creditorio all'esatto adempimento - e l'uso delle apparecchiature per evitare la commissione di atti illeciti sono prerogative del datore di lavoro sicuramente meritevoli di tutela. Esse, tra l'altro, sono certamente riconducibili alle "*esigenze produttive ed organizzative*" dell'impresa. Tali esigenze, peraltro, devono essere bilanciate con il divieto di verifiche occulte, che ledono il diritto alla dignità ed alla riservatezza della persona.

---

<sup>112</sup> Può rientrare, invece, nella delega, il controllo sul computer portatile di proprietà del datore di lavoro ed affidato al lavoratore che opera fuori della struttura aziendale, perché si tratterebbe di una verifica "*sugli strumenti di lavoro*". In questo caso, peraltro, dovrebbero essere rispettati i limiti e le cautele già analizzate.

<sup>113</sup> Si vedano, ad esempio, Cass. 23 febbraio 2010, n. 4375; Cass. 1 ottobre 2012, n. 16662. La prima è riferita alla utilizzazione della posta elettronica e la seconda al rilevamento delle telefonate con un particolare *software*.

<sup>114</sup> Cfr. Cass. 23 febbraio 2012, n. 2722.

E non vi è dubbio che le nuove tecnologie, consentendo in tempo reale un controllo non palese sul lavoro svolto, sono sempre potenzialmente in grado di ledere i beni tutelati dall'articolo 4 dello statuto dei lavoratori e dalla stessa normativa che dovrà riformare la materia.

La soluzione potrebbe essere trovata, oltre che nel rispetto delle prescrizioni della *Authority* in materia già descritte, nell'effettuare la verifica sul contenuto dell'attività lavorativa svolta per mezzo di apparecchiature ad alto contenuto tecnologico con il consenso del lavoratore e sanzionando disciplinarmente il rifiuto a permettere il controllo. Oppure con la previsione di un particolare procedimento giudiziario o amministrativo che, tramite il coinvolgimento di un soggetto terzo imparziale, autorizzi ad accedere ai dati ed alle apparecchiature affidate al lavoratore per sottoporre a verifica le sue prestazioni.

Al momento non è possibile sapere se i decreti delegati disciplineranno anche questi aspetti.

## 10. Il salario minimo.

La lettera g) del comma 7 dell'art. 1 prevede la *"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, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

L'Italia è uno dei pochi paesi europei a non avere una legge sul salario minimo, insieme a Svezia, Finlandia, Danimarca, Austria e Cipro<sup>115</sup>. Nell'Unione Europea il contesto giuridico ed economico è caratterizzato da fenomeni specifici, quali il decentramento della contrattazione collettiva a livello aziendale e la riduzione dei salari garantiti dei contratti nazionali<sup>116</sup>. Inoltre, le indicazioni europee in materia sono ispirate ai principi di austerità retributiva, auspicando il *"congelamento o taglio ai salari minimi"* e la *"deindicizzazione degli stessi"*<sup>117</sup>. Il tutto in un ambito nel quale la retribuzione è considerata un

---

<sup>115</sup> Magnani, 2014b, 2; Boeri, Lucifora, 2014, 1. Su tali aspetti si veda soprattutto S. Leonardi, 2014, 188 ss.

<sup>116</sup> Magnani, 2014b, 2 ss.; Guarriello, 2014, 2; Bavaro, 2014, 1 ss.

<sup>117</sup> Guarriello, 2014, 1, che sottolinea come queste regole non sono imposte soltanto ai paesi in evidente crisi finanziaria sottoposti alle regole enunciate dalla Troika nei *Memoranda of Understandings*, ma anche a tutti gli altri Stati "attraverso le CSRs utilizzate dalla Commissione nel quadro del semestre europeo".

"fattore di competitività dei costi" e non come prefigura l'ILO un "fondamentale *labour standard*", tale da rafforzare "l'uguaglianza retributiva e favorire l'inclusione sociale"<sup>118</sup>.

La mancanza di una legge sul salario minimo nel nostro paese è connessa alla funzione svolta dalla giurisprudenza, che sin dagli anni '50, con una interpretazione dell'art. 36 Cost. quale disposizione immediatamente precettiva, ha stabilito che la retribuzione sufficiente deve essere identificata con i minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali dei vari settori produttivi<sup>119</sup>, creando, in questo modo, "un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti"<sup>120</sup>. La stessa giurisprudenza, come è noto, ha previsto deroghe a questa regola, consentendo al giudice, con adeguata motivazione, di discostarsi dalle disposizioni dei C.C.N.L. in relazione a condizioni locali del mercato del lavoro e del costo della vita, alle retribuzioni praticate nella zona, alle dimensioni delle imprese o al suo carattere artigianale o "per conto terzi"<sup>121</sup>. E si è rilevato, anche in questo caso, come sia in corso, negli ultimi anni, "un 'trend ribassista'<sup>122</sup>, legato all'opera "correttiva" della giurisprudenza.

La mancanza di una legge sul salario minimo non ha però impedito la generale estensione dei livelli retributivi dei contratti collettivi nazionali. I minimi salariali, infatti, sono applicati all'80% dei lavoratori dipendenti, mentre il 20% di quelli esclusi costituisce una media, con "picchi di oltre il 40% in agricoltura, 30% delle costruzioni, oltre il 20% delle attività artistiche, di intrattenimento e nei servizi di hotel e ristorazione"<sup>123</sup>. Inoltre, anche per l'effetto della crisi è presente un 16% di lavoratori dipendenti qualificati come *working poor*<sup>124</sup>.

Si è osservato che in Italia vi sono già alcune forme di salario minimo previste in forma diretta o indiretta, come nel caso del socio lavoratore

<sup>118</sup> Guarriello, 2014, 2.

<sup>119</sup> Su tale aspetto si rinvia, per tutti, a Treu, 1979, 77 ss. e, in tempi più recenti, a G. Ricci, 2012; S. Leonardi, 2014, 190, 204 – 205; Magnani, 2014b, 5 ss. (con ulteriori indicazioni bibliografiche), Guarriello, 2014, 1; Santoni, 2014, 111.

<sup>120</sup> S. Leonardi, 2014, 205.

<sup>121</sup> Si vedano gli a. citati nella nota 119.

<sup>122</sup> Guarriello, 2014, 2. In tal senso anche S. Leonardi, 2014, 208; G. Ricci, 2012.

<sup>123</sup> Guarriello, 2014, 3, con indicazione di ulteriori riferimenti bibliografici. Si vedano anche Boeri, Lucifora, 2014 1- 2; S. Leonardi, 2014, 195 ss., 205, 206.

<sup>124</sup> Guarriello, 2014, 3, con riferimento ai lavoratori poco istruiti o scarsamente qualificati, ai giovani, alle donne, ai part timers, ai lavoratori a termine occupati in agricoltura e nei servizi, nel mezzogiorno o in piccole imprese. S. Leonardi (2014, 195 ss.), tuttavia, individua i *working poor* in una percentuale del 12,4%. Boeri, Lucifora (2014, 2) rilevano come "circa il 13 per cento dei lavoratori risulta avere un salario orario lordo inferiore al minimo contrattuale e rilevante per il settore di appartenenza, con punte superiori al 30 per cento nelle costruzioni e in agricoltura".

(art. 3 L. 141/2001), dell'equo compenso dei giornalisti (L. n. 233/2012) o dei collaboratori a progetto (v. *infra*) e dei lavoratori in distacco<sup>125</sup>. Tuttavia in queste ipotesi non vi è la predeterminazione esatta di un compenso orario, come previsto da tutte le normative europee, ma solo il rinvio ai minimi salariali dei contratti collettivi per i lavoratori equiparabili dal punto di vista delle prestazioni svolte. In questo caso, dunque, il meccanismo è parzialmente diverso, perché richiede un giudizio di comparazione dell'attività lavorativa che lascia margini di discrezionalità, del tutto assenti nel caso in cui il compenso orario è predeterminato in cifra fissa dalla legge.

Le organizzazioni sindacali sono fortemente contrarie ad una legge sul salario minimo per varie ragioni tutte comprensibili. La normativa sul compenso orario molto difficilmente potrebbe recepire i minimi retributivi previsti dai contratti collettivi<sup>126</sup>. Questo recepimento, se effettuato con la determinazione della retribuzione e senza automatico rinvio ai contratti, non porrebbe comunque problemi di costituzionalità, sia perché, secondo la Corte, non esiste una riserva normativa in materia da parte delle OO.SS.<sup>127</sup>, sia perché non vi sarebbe un'estensione generalizzata dell'autonomia collettiva in violazione dell'art. 39 Cost., bensì un'autonoma determinazione del salario da parte dello Stato, che utilizzerebbe i C.C.N.L. soltanto come parametro. Tuttavia, le retribuzioni previste dai contratti collettivi sono mediamente superiori a quelle che, nelle varie realtà europee, caratterizzano il compenso minimo<sup>128</sup>. Pertanto, con quasi certezza, i compensi orari sarebbero inferiori a quelli contrattuali, penalizzando i lavoratori. Infatti, a fronte di una disciplina legislativa come quella indicata ed al meccanismo di estensione ai sensi dell'art. 36 Cost. utilizzato dalla giurisprudenza, è plausibile ritenere che il nuovo "salario sufficiente" verrebbe identificato in quello legale,

---

<sup>125</sup> Santoni, 2014, 112; Magnani, 2014b, 8 ss.; Guarrello, 2014, 2.

<sup>126</sup> Si rinvia all'analisi di S. Leonardi, che rileva come i salari minimi legali si discostano in misura considerevole dalla media nazionale di quelli contrattuali. Tra l'altro, il nostro paese è quello dove il salario minimo orario, calcolato sulla media di quelli dei C.C.N.L., è tra quelli più alti d'Europa (2014, 193 – 194). Sarebbe quindi assai difficile poterlo confermare per legge.

<sup>127</sup> Si vedano le sentenze della Corte cost. n. 106 del 1962, 120 del 1963, 60 e 101 del 1968. Si rinvia, sul punto, a Treu, 1979, 74; L. Zoppoli, 1994, 93 ss.; Magnani, 2014b, 14, a cui si rimanda per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>128</sup> Il salario minimo, infatti, è fissato in "4,48 euro in Spagna, circa 7,50 euro nel Regno Unito (6.31 sterline) fino agli 8,5 euro della Germania ed i 9,35 euro della Francia" (Boeri, Lucifora, 2014, 2). Sul punto si veda anche Magnani, 2014b, 17 e S. Leonardi, 2014, 192 (con dati riferiti anche ad altri paesi europei).

riducendo quindi le somme rivendicabili da coloro che non hanno l'applicazione diretta del C.C.N.L.<sup>129</sup>.

Oltre a danneggiare i lavoratori, la normativa sul salario minimo avrebbe un forte effetto di depotenziamento della contrattazione collettiva. L'ampia utilizzazione dei C.C.N.L. – che riguardano, come si è visto, l'80% dei lavoratori – è conseguenza della estensione generalizzata dei minimi salariali da parte della giurisprudenza. Oggi, infatti, le imprese applicano spontaneamente il contratto collettivo anche se non sono iscritte alle associazioni sindacali stipulanti in quanto la mancata adesione ai sindacati non incide sulla possibile estensione dei minimi salariali ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. Tra l'altro, in molti casi (anche se non tutti), questa situazione spinge le imprese ad applicare l'intero contratto collettivo e non soltanto le retribuzioni. E questo spiega perché il grado di applicazione dei contratti è ben superiore alla quota di imprese e di lavoratori iscritti alle rispettive associazioni sindacali stipulanti i C.C.N.L.<sup>130</sup>.

L'introduzione di un salario minimo inferiore a quello previsto dai contratti collettivi determinerebbe una "fuga" degli imprenditori dalle rispettive associazioni sindacali, al fine di evitare il vincolo delle retribuzioni più elevate imposte dalla applicazione diretta dei C.C.N.L. Inoltre, verrebbe meno l'effetto di "trascinamento" che spinge le imprese ad applicare l'intero contratto collettivo e non solo i salari. Per evitare queste conseguenze, i sindacati "dovranno accettare di abbassare il salario minimo contrattuale nazionale, avvicinandolo sempre più al salario minimo legale"<sup>131</sup>. In questo modo, tra l'altro, si realizzerebbe quel complessivo effetto di riduzione generalizzata delle retribuzioni quale fattore di competitività auspicato dall'Unione Europea, in un contesto di forte penalizzazione dei lavoratori in considerazione dei salari già non molto elevati - rispetto agli altri paesi europei - attualmente garantiti dai contratti collettivi nazionali.

Da questo punto di vista, dunque, la riforma potrebbe avere effetti di profonda alterazione dei rapporti tra ordinamento statale e sindacale<sup>132</sup>, ridurre fortemente il ruolo delle OO.SS. e determinare un ulteriore impoverimento dei redditi. Tuttavia, la soluzione adottata dalla legge delega non sembra prefigurare questa situazione. La normativa sul compenso orario va applicata *"nei settori non regolati da contratti*

---

<sup>129</sup> Ed è questa la conclusione a cui giungono, ad es., Santoni, 2014, 11 – 112, e Bavaro, 2014, 3.

<sup>130</sup> Infatti, a fronte di una applicazione dei minimi salariali dei contratti collettivi pari all'80%, il tasso di sindacalizzazione nazionale è del 35% (S. Leonardi, 2014, 191).

<sup>131</sup> Bavaro, 2014, 3.

<sup>132</sup> Bavaro, 2014, 2 ss.

*collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*". La disposizione è quindi assai chiara: essa non potrebbe incidere sui lavoratori a cui si applica il contratto collettivo, ma soltanto nei casi in cui i C.C.N.L. non sarebbero esistenti.

Da questo punto di vista, la funzione dei minimi salariali dei contratti collettivi non cambierebbe. Essi continuerebbero, infatti, ad avere applicazione diretta per le imprese iscritte. Inoltre, anche in relazione alla funzione parametrica ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, nulla muterebbe. Se infatti il salario minimo legale non riguarda le categorie caratterizzate dalla presenza dei C.C.N.L., è evidente che la giurisprudenza dovrebbe necessariamente continuare ad operare come sino ad oggi è accaduto. Non può infatti essere qualificato come salario "sufficiente" quello che non ha un'applicazione generalizzata a tutto il sistema produttivo, ma limitato soltanto alle situazioni in cui l'autonomia collettiva non è presente. Per tale ragione vi sarebbero due meccanismi di applicazione dell'art. 36 Cost. Il primo opererebbe nei confronti dei lavoratori operanti in contesti produttivi nei quali vi è il contratto collettivo, non utilizzabile in via diretta per i limiti di efficacia soggettiva. Il secondo riguarderebbe invece i settori non regolati dall'autonomia collettiva e avrebbe come punto di riferimento il salario legale<sup>133</sup>. Questa situazione, tra l'altro, non determinerebbe neanche l'effetto di "fuga" dal contratto collettivo in precedenza descritto e le altre modificazioni essenziali nell'ordinamento intersindacale (compresa la rinegoziazione "a ribasso" dei minimi dei C.C.N.L. per adeguarli a quello definito per legge). Le imprese, in presenza di un sistema non modificato di applicazione parametrica dell'autonomia collettiva per la determinazione dei salari minimi, non avrebbero nessun interesse ad "uscire" dal sistema di relazioni industriali. Anche se operassero in tal modo, infatti,

---

<sup>133</sup> Si è sostenuto che "non si può pensare di avere due diverse soglie di limite minimo di sufficienza retributiva di rango costituzionale" (Bavaro, 2014, 3). Non vedo in realtà ostacoli in tal senso. L'art. 36 delinea un parametro, quello della sufficienza, la cui definizione è rimessa alla legge ordinaria o alla interpretazione giurisprudenziale. Nulla vieterebbe, ad esempio, che la fonte primaria differenziasse la sufficienza del salario in relazione a diversi profili (ad es. in relazione ai settori produttivi) purché il trattamento differenziato fosse ragionevole alla luce del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Non si comprende dunque perché la legge stessa non potrebbe limitare il suo intervento legislativo solo a settori non regolati dai ccnl, lasciando alla giurisprudenza la possibilità di definire, in via interpretativa, una soglia più elevata di retribuzione sufficiente, giustificata dal ruolo e dal rilievo costituzionale (art. 39 Cost.) dell'autonomia collettiva.

correrebbero il rischio di essere ugualmente soggette ai minimi retributivi previsti dai contratti ai sensi dell'articolo 36<sup>134</sup>.

Vi sarebbe quindi un sistema "duale", caratterizzato in via prevalente dalla presenza dei contratti collettivi applicati in via diretta e parametrica in base alla norma costituzionale, ed un altro settore, minoritario, garantito dal salario minimo legale<sup>135</sup>. Va anche detto, peraltro, che i 440 contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati più rappresentativi regolano i rapporti di lavoro nella quasi totalità delle attività produttive del nostro paese. Pertanto sarà difficile identificare i "*settori non regolati dai contratti collettivi*" a cui dovrebbe applicarsi il compenso orario legale. Il rischio, dunque, potrebbe essere quello di una concreta inapplicabilità della normativa di attuazione per carenza dell'oggetto da regolare. Comunque, se in effetti sarà possibile identificare queste particolari categorie di dipendenti in aree produttive prive dell'intervento dell'autonomia collettiva, il salario minimo potrebbe svolgere una funzione importante per i "lavoratori vulnerabili"<sup>136</sup>, riducendo i *working poors* e favorendo un processo di inclusione sociale<sup>137</sup>.

La disposizione della legge delega, nella parte in cui non prevede un salario minimo legale per tutti i lavoratori ma solo per quelli operanti nei settori dove l'autonomia collettiva è assente, è stata criticata<sup>138</sup>. A fondamento di questa tesi si sottolineano le alte percentuali di lavoratori che percepiscono somme inferiori ai minimi contrattuali<sup>139</sup>, auspicando quindi una normativa di generale applicazione. In realtà questi autori non comprendono quali effetti destrutturanti, già descritti, potrebbe avere questa opzione. D'altra parte, nel sistema attuale, i lavoratori non pagati in base ai minimi dei C.C.N.L. avranno sempre la possibilità di rivolgersi al giudice per ottenere, ai sensi dell'art. 36 Cost. l'adeguamento salariale

---

<sup>134</sup> Non potrebbe dunque esservi il rischio descritto da Bavaro (2014, 3): "dato il nostro sistema giuridico nel quale si può liberamente applicare o non applicare un contratto collettivo (appunto perché privo di efficacia giuridica vincolante per tutti), è facile prevedere che un numero sempre maggiore di imprese potrebbero trovare più conveniente non applicare il salario previsto dal contratto nazionale più rappresentativo e limitarsi ad applicare il salario minimo legale". Questa convenienza, alla luce della permanenza del meccanismo previsto dall'articolo 36 della Costituzione descritto, non sussisterebbe realmente.

<sup>135</sup> Tra l'altro, se questo salario fosse vicino o addirittura superiore a quello previsto dai contratti collettivi "pirata", un ulteriore effetto positivo sarebbe costituito dal disincentivo alla diffusione di questi ccnl.

<sup>136</sup> Santoni, 2014, 112.

<sup>137</sup> Questi effetti si sono realizzati, ad esempio, in Gran Bretagna e Francia, con benefici estesi proprio a categorie "deboli" di lavoratori (part timers, giovani, immigrati) e scarsamente sindacalizzati (S. Leonardi, 2014, 198 ss.).

<sup>138</sup> Boeri e Lucifora, 2014, 1 ss.

<sup>139</sup> V. *supra* testo e nota 124.

in base a quanto previsto dall'autonomia collettiva. Mentre, qualora vi fosse il salario minimo legale generalizzato a tutti i lavoratori, se essi non fossero pagati nonostante l'entità più ridotta del compenso – ipotesi possibile in considerazione della crisi economica e della impossibilità per molte imprese di sopportare anche costi salariali modesti – potrebbero rivendicare solo questa retribuzione inferiore e non quella del C.C.N.L. di riferimento. Per questa categoria di "lavoratori vulnerabili", quindi, non vi sarebbe alcun concreto vantaggio.

L'assetto scaturente dalla introduzione di una normativa sul compenso orario minimo può certamente essere quello descritto in considerazione della interpretazione della disposizione contenuta nella legge delega. Tuttavia le conseguenze sarebbero completamente differenti qualora si assumesse una interpretazione della disposizione che, di fatto, attribuisse al salario minimo legale il valore di parametro generale di determinazione della retribuzione in tutti i casi in cui non vi fosse l'applicazione diretta del contratto collettivo. In questo caso, infatti, se il compenso orario diventasse "l'unica" retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost., si determinerebbero tutti gli effetti di depotenziamento della contrattazione collettiva e di alterazione del sistema di relazioni industriali già descritti in precedenza, oltre all'abbassamento generalizzato delle retribuzioni dei lavoratori.

A mio giudizio questa possibilità è esclusa dalla formulazione letterale della disposizione contenuta nel comma 7, lettera g) dell'art. 1. Si parla infatti di una legislazione operante nei settori "*non regolati dai contratti collettivi*". Il termine utilizzato lascia chiaramente intendere che la normativa deve riguardare lavoratori per i quali non è previsto alcun contratto collettivo e non quelli ai quali il C.C.N.L. non si applica in via diretta per i noti limiti di efficacia soggettiva. Per avvalorare una diversa interpretazione, la legge avrebbe dovuto utilizzare parole differenti (come ad esempio "in caso di mancata applicazione di contratti collettivi" o altre analoghe). Tuttavia soltanto il decreto delegato potrà sgombrare ogni dubbio. E sarebbe opportuno che, proprio per evitare qualsiasi equivoco, la normativa specificasse come il parametro di riferimento per la retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 dove esistono i contratti collettivi continuerà ad essere costituito dal C.C.N.L.. Una simile disposizione, tra l'altro, non porrebbe alcun problema di costituzionalità per violazione dell'art. 39 Cost. Infatti, la legge non attribuirebbe ai contratti collettivi efficacia *erga omnes*, con il "recepimento materiale" costituito dalla generalizzazione, tramite fonte primaria o secondaria, dei contenuti di contratti collettivi come nel caso della L. 741/1959. In questo caso, in attuazione dell'art. 36 Cost., si limiterebbe a definire il parametro di individuazione della retribuzione sufficiente, dove i contratti collettivi

non diventerebbero essi stessi "legge" né verrebbero recepiti in un atto normativo, ma costituirebbero soltanto un criterio di valutazione del principio di "giusta retribuzione" previsto dalla Costituzione.

Se questa chiarezza del decreto delegato non vi fosse, l'eventuale effetto positivo della tutela di lavoratori marginali oggi non garantiti dalla contrattazione collettiva sarebbe totalmente annullato dalla destrutturazione del sistema di relazioni industriali e dalla riduzione delle retribuzioni già descritte. Verrebbe quindi confermata la linea di "austerità salariale" perseguita dall'Unione Europea che, a mio giudizio, non potrà che peggiorare complessivamente gli standards retributivi, già non molto elevati, dei lavoratori italiani<sup>140</sup>.

Il livello del salario minimo orario, che, con riferimento ai paesi europei, oscilla tra i 4,48 Euro della Spagna ai 9,35 della Francia è molto importante. Se, in linea generale l'esistenza di una retribuzione per legge non determina effetti negativi per l'occupazione e ha conseguenze positive su salari e redditi<sup>141</sup>, l'entità del compenso orario è molto importante perché se è troppo elevato può avere ricadute negative sui livelli occupazionali, particolarmente per i giovani ed i lavoratori meno qualificati<sup>142</sup>, e, comunque, può scoraggiare l'applicazione dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi<sup>143</sup>.

Si è proposta una articolazione del salario minimo correlata alle aree geografiche, con riferimento al costo della vita<sup>144</sup>, con una tesi che richiama le "gabbie salariali" osteggiate dalle organizzazioni sindacali. A parte l'opportunità o meno di un simile intervento, che forse potrebbe avere effetti occupazionali positivi in aree economicamente depresse (ma la questione è controversa, a meno che l'entità della retribuzione non fosse individuata ad un livello assai ridotto), una simile proposta sembra essere assai discutibile in relazione al salario minimo legale. Se, come è facile immaginare, esso sarà meno elevato rispetto alle medie dei contratti collettivi e riferito ad aree produttive nelle quali vi sono

---

<sup>140</sup> Infatti, "i nostri salari contrattuali scontano da tempo ormai una delle peggiori dinamiche del mondo industrializzato, con grave perdita – nel lungo periodo - sia del loro potere di acquisto che della quota complessiva del reddito nazionale" (S. Leonardi, 2014, 206).

<sup>141</sup> Boeri, Lucifora, 2014, 2 (a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche). Cfr. anche S. Leonardi, 2014, 198.

<sup>142</sup> Boeri, Lucifora, 2014, 2, con ulteriori indicazioni bibliografiche; Ichino, 2014d, 1, con citazione di altri studi in materia; Guarriello, 2014, 3.

<sup>143</sup> E' questo, ad esempio, il caso della Francia, dove il salario minimo legale (Smic) è di 1380,07 euro al mese, con un livello che "induce molti datori di lavoro ad attestarsi esclusivamente su questo livello minimo, a scapito degli ulteriori incrementi previsti dalla contrattazione collettiva" (S. Leonardi, 2014, 200).

<sup>144</sup> Ichino, 2014d, 2, che riprende una sua opinione già in precedenza espressa (Id., 2010, 744).

lavoratori "marginali", l'entità del compenso si collocherà a livelli alquanto ridotti. Una riduzione ulteriore su base territoriale rischierebbe di rendere le retribuzioni del tutto irrisorie. D'altra parte, questa articolazione collegata al territorio sarebbe un "*unicum* nel panorama comparato" e renderebbe ancora più complessa la normativa, in relazione alla individuazione delle zone salariali<sup>145</sup>. Va anche detto, infine, che la differenziazione retributiva non è prevista nella legge delega e dedurla come criterio implicito è assai difficile, visto che la finalità della legge, in questo caso, è tutelare i lavoratori privi della applicazione, diretta ed indiretta, della contrattazione collettiva e non quella di una ulteriore articolazione su base territoriale della retribuzione minima legale<sup>146</sup>. Un discorso analogo può essere fatto per la differenziazione del salario in relazione all'età o ad altri requisiti soggettivi, escludendo, ad esempio, alcune categorie di lavoratori<sup>147</sup>. A parte i problemi connessi alla violazione dei principi in tema di discriminazioni dirette ed indirette, a me sembra che, anche in questo caso, la delega non preveda nulla in merito e non consenta, per le ragioni già spiegate, questo tipo di operazioni, previste in altri paesi<sup>148</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di determinazione e l'aggiornamento dell'entità del compenso orario, si propone di introdurre meccanismi di indicizzazione automatica<sup>149</sup> o, al contrario, di stabilire "*meccanismi gradual e non automatici di adeguamento* alla crescita di produttività e di prezzi, attraverso una commissione indipendente"<sup>150</sup>, come accade in Francia, Gran Bretagna e Germania<sup>151</sup>. Il secondo metodo dovrebbe essere teoricamente quello più adeguato, per evitare aumenti automatici che potrebbero avere effetti inflazionistici più evidenti per il noto meccanismo delle "aspettative", che spinge le imprese ad aumentare i prezzi poco prima dell'incremento salariale. Tuttavia, in questo caso la situazione potrebbe essere diversa. Innanzitutto, è molto difficile misurare la produttività a livello nazionale, e, quindi, sarebbe assai complesso poter effettuare l'adattamento dei salari. Inoltre, in considerazione del fatto che le retribuzioni minime riguardano una quota limitata di lavoratori, l'effetto inflazionistico connesso all'aumento automatico del compenso orario sarebbe molto limitato. Dunque, anche

<sup>145</sup> Magnani, 2014b, 16 – 17. In tal senso anche S. Leonardi, 2014, 197.

<sup>146</sup> Dunque, in questo caso, il "silenzio" del legislatore delegante non potrebbe assumere il ruolo che è stato già analizzato. V. *retro* § 7 testo e nt. 78.

<sup>147</sup> Magnani, 2014b, 17 – 18.

<sup>148</sup> Ad esempio nel Regno Unito vi sono soglie minime diverse collegate all'età ed in Germania sono escluse alcune categorie di lavoratori. Cfr. Magnani, 2014b, 17.

<sup>149</sup> Boeri, Lucifora, 2014, 2.

<sup>150</sup> Guarriello, 2014, 4.

<sup>151</sup> Magnani, 2014b, 19; Boeri, Lucifora, 2014, 2.

un sistema di indicizzazione con cadenza periodica e basato su parametri oggettivi (ad esempio le variazioni dei prezzi accertate dall'Istat) potrebbe essere certamente adottato. In questo secondo caso la "Commissione indipendente" - se fosse istituita - avrebbe una funzione più ridotta di monitoraggio della situazione.

La legge delega, peraltro, non regola nessuno degli aspetti indicati (sistema di adeguamento del salario minimo e Commissione). Tuttavia, poiché si tratterebbe di istituti che sono direttamente finalizzati a garantire la *ratio* della normativa (aggiornare il compenso orario minimo che è diretto ad assicurare condizioni di vita dignitose a lavoratori marginali), il "silenzio" del legislatore delegante non dovrebbe impedire "al Governo di legiferare", perché si tratterebbe di norme che non sono "in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega"<sup>152</sup>.

La determinazione del compenso orario legale verrà effettuata "previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Non vi sarà dunque alcuna forma di negoziazione<sup>153</sup> o di concertazione<sup>154</sup>. Tra l'altro quest'ultima tecnica di regolazione è assai lontana dal Governo Renzi, che ha più volte manifestato lo scarso valore attribuito allo stesso dialogo con le organizzazioni sindacali, con incontri assai brevi finalizzati soltanto ad informarle delle attività dell'Esecutivo e senza possibilità di una effettiva interlocuzione o tanto meno riconoscendo la possibilità di una sfera d'influenza. La "consultazione" servirà soltanto a sondare quale sia l'opinione dei sindacati, ma la decisione sarà del tutto indipendente dalle opinioni da loro espresse.

Il salario minimo dovrà essere esteso "fino al loro superamento" anche "ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa". Sulla eliminazione di questa tipologia di rapporti di lavoro si è già detto (v. *retro* § 6). Per quanto attiene al lavoro a progetto, dopo la riforma del 2012, il compenso deve essere determinato in base a parametri specifici (qualità e quantità del lavoro; natura della prestazione e del contratto; minimi previsti dalla contrattazione di settore eventualmente esistente), e comunque non può essere inferiore a quello previsto dai C.C.N.L. per i lavoratori subordinati equiparabili. Pur in presenza di una formulazione legislativa "contorta ed in parte contraddittoria"<sup>155</sup>, la finalità della legge è quella di evitare che il corrispettivo del collaboratore sia inferiore ai minimi inderogabili previsti da una (eventuale) contrattazione collettiva

---

<sup>152</sup> Le parole citate nel testo sono quelle della Corte Costituzionale. Si rinvia *retro* al § 7 ed alle sentenze citate alla nt. 78.

<sup>153</sup> Bavaro, 2014, 3.

<sup>154</sup> Guarriello, 2014, 4.

<sup>155</sup> Ferraro, 2013, 134. Si veda anche Pinto, 2013, 223, che parla di "sintassi errata".

per i lavoratori autonomi o, in mancanza, per i lavoratori subordinati<sup>156</sup>. La delega, anche in questo caso, riguarderà soltanto i settori non regolati dai contratti collettivi. Dunque, per il contratto a progetto (che peraltro dovrebbe essere abrogato: v. *retro* § 6) la disposizione implicherà una normativa di attuazione che modificherà in modo sostanziale l'art. 63, comma 1, del d.lgs. 276/2003. In sostanza la norma attuativa introdurrà un compenso minimo che opererà in mancanza di una specifica contrattazione collettiva per i lavoratori a progetto<sup>157</sup>. Se essa non esiste, invece di determinare il corrispettivo orario alla luce dei C.C.N.L. dei lavoratori subordinati equiparabili, entrerà in vigore il compenso minimo legale, che, come per i dipendenti, sarà presumibilmente inferiore. Il risultato sarà, dunque, quello di una riduzione di tutele per i collaboratori a progetto, che oggi non possono avere corrispettivi inferiori a quelli dei lavoratori subordinati e che, domani, avranno invece la minore remunerazione prevista dalla legge. In questo caso, dunque, la norma non avrà una funzione di "inclusione sociale" e di estensione di garanzie economiche a lavoratori marginali, ma ridurrà le tutele oggi esistenti.

Per quanto riguarda gli altri contratti di collaborazione coordinata e continuativa - sempre che il Governo non intenda eliminare completamente questa forma di lavoro autonomo (v. *retro* § 6) - la situazione è in parte diversa. In questi settori la contrattazione collettiva esiste soltanto per alcune categorie molto speciali (agenti e rappresentanti di commercio, medici convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale o con case di cura private, co.co.co. che operano presso cooperative o altri enti, o a favore di Organizzazioni Non Governative ecc.). In alcuni casi, come per gli Accordi Economici Collettivi degli agenti e rappresentanti, nulla viene stabilito per le remunerazioni<sup>158</sup>. In altri, al contrario, vengono fissate tariffe di vario genere, come nel caso del C.C.N.L. per la disciplina dei rapporti dei medici di medicina generale o per i pediatri convenzionati con Servizio Sanitario Nazionale o per i collaboratori delle Organizzazioni Non Governative (ONG). Quando la contrattazione collettiva di settore prevede i corrispettivi, il compenso

---

<sup>156</sup> Cfr. gli autori citati nella nota precedente.

<sup>157</sup> Pertanto, il salario minimo non si applicherà, ad esempio, per i collaboratori a progetto dei call center operanti in regime di outbound per i quali esiste il C.C.N.L. stipulato il 1° agosto 2013 tra Assotelecomunicazioni – ASSTEL, ASSOCONTACT e la SLC – CGIL, FISTEL CISL, UILCOM – UIL. Questo contratto collettivo, infatti, regola anche i trattamenti economici dei collaboratori (rinviando al minimo tabellare dei C.C.N.L. per i dipendenti del settore telecomunicazioni).

<sup>158</sup> Lo stesso può dirsi per i co.co.co. disciplinati dal C.C.N.L. sottoscritto l'8 aprile 1998 da varie organizzazioni sindacali (C.N.A.I.; U.C.I.C.T.; U.N.A.P.I.; A.N.I.L.F.; A.N.T.I.; C.I.S.A.L.; S.A.P.E.) per lo svolgimento di prestazioni di lavoro parasubordinato presso aziende, cooperative od organismi in genere.

orario minimo non si applicherà. In altri casi non potrà in concreto svolgere alcuna funzione, perché le remunerazioni vengono stabilite non su base oraria ma - come nel caso degli agenti di commercio - con percentuali provvigionali che cambiano a seconda dell'attività svolta e rispetto alle quali la predeterminazione di una somma in cifra fissa non è coerente con le pratiche commerciali esistenti. Il salario minimo potrà quindi essere operativo solo dove non esistono minimi contrattuali, svolgendo un utile funzione di garanzia e purché non sia troppo elevato e tale da collocare fuori mercato le prestazioni svolte da questi collaboratori.

È stato opportunamente osservato che per i co.co.co. la mancanza di un orario di lavoro ben definito renderebbe il salario minimo legato all'ora facilmente aggirabile<sup>159</sup>. In queste ipotesi, pertanto, sarebbe opportuno stabilire minimi retributivi mensili la cui violazione determinerebbe la trasformazione di questi contratti in rapporti di lavoro subordinato<sup>160</sup>. A parte quest'ultimo aspetto, che non può essere realizzato perché completamente al di fuori della delega, la proposta è ragionevole proprio per l'assenza, in capo ai collaboratori autonomi, di tempi di lavoro esattamente predefiniti.

La nuova normativa potrebbe essere inserita "*eventualmente anche in via sperimentale*". Si tratta di una previsione utile e da realizzare, in primo luogo perché la sperimentazione consentirebbe di valutare l'impatto della nuova normativa su una struttura così delicata come quella delle relazioni industriali e su un tema così "sensibile" come la fissazione dei minimi salariali. Inoltre si potrebbe verificare se, in realtà, la nuova disciplina non sia tale da determinare i (possibili) effetti destrutturanti del sistema già descritti, soprattutto in relazione al ruolo della giurisprudenza e della contrattazione collettiva. Il carattere sperimentale, inoltre, sarebbe a maggior ragione ancora più necessario qualora il Governo decidesse di non chiarire in modo esplicito che la nuova normativa sul compenso orario minimo non può costituire il salario sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione valido per tutti i lavoratori subordinati a cui non si applichi direttamente la contrattazione collettiva. In questo caso, infatti, i possibili effetti negativi della riforma potrebbero essere ancora più accentuati ed il monitoraggio sarebbe quindi particolarmente utile<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Boeri, Lucifora, 2014, 2; Guarriello, 2014, 4.

<sup>160</sup> Boeri, Lucifora, 2014, 2.

<sup>161</sup> La sperimentalità viene fortemente propugnata da Ichino, 2014d, 2, pur se al diverso scopo di testare gli effetti di salari differenziati su base territoriale. Sul punto v. anche Guarriello, 2014, 3.

## **11. Conclusioni. Le innovazioni “regressive” di alcune discipline del contratto di lavoro.**

A questo punto è possibile esprimere alcune conclusioni relative all'analisi sino ad ora svolta.

Nella parte iniziale di questo lavoro ho affermato che non tutte le innovazioni prefigurate dalla legge delega hanno un valore negativo e, anche nell'esame dei singoli istituti, ho espresso una valutazione in tal senso. Mi sembra, peraltro, che, almeno in relazione ad aspetti fondamentali della disciplina giuridica del contratto di lavoro, il giudizio non possa essere positivo. Questa conclusione è, in primo luogo, estensibile alla prevista riforma delle mansioni e dei controlli a distanza. In questo caso la legge, pur nei limiti sopra descritti (v. *retro* § 8 e 9), si propone di ridurre i diritti dei lavoratori e di rafforzare le prerogative del datore di lavoro. Si tratta di riforme che sicuramente non sono tra quelle più urgenti richieste dal nostro Diritto del Lavoro e certamente non imposte dall'attuale contesto sociale ed economico né da eventuali orientamenti della giurisprudenza eccessivamente “rigidi” e tali da ostacolare le normali dinamiche organizzative delle imprese. In verità queste innovazioni erano volute soprattutto da alcuni partiti che sostengono l'attuale Governo e fortemente auspiccate dalla Confindustria. La legge delega asseconda queste richieste, che certamente non sono giustificate neanche dalle (presunte) capacità di queste riforme di aumentare l'occupazione ed altera in modo significativo - a favore del datore di lavoro - l'equilibrio dei poteri e diritti all'interno del contratto individuale. Senza dimenticare la potenziale pericolosità di innovazioni che incidono su “beni” particolarmente delicati, quali la tutela della professionalità, della dignità e riservatezza, che attengono ad aspetti fondamentali della personalità umana. La riforma di diritti così importanti - se si tradurrà in una riduzione delle tutele del lavoratore - rende ancora meno giustificabile l'intervento su queste materie.

Tali conclusioni sono estensibili alle modifiche del rapporto a termine ed alla nuova disciplina dei licenziamenti nel contratto a tutele crescenti. Anche in questo caso, come si è visto, vi è il concreto rischio di un incremento della precarietà e, comunque, una evidente riduzione dei diritti dei lavoratori nella protezione contro il recesso ingiustificato. Il che, oltretutto, è giustificato da esigenze di incremento dei livelli occupazionali molto discutibili nella loro concreta possibilità di realizzazione alla luce della letteratura economica e dei dati empirici in nostro possesso (v. *retro* § 7).

Si potrebbe obiettare che, in realtà, queste riforme vanno lette nel contesto complessivo delle modifiche introdotte dalla legge delega, che è

diretta a rafforzare le tutele nel mercato del lavoro, sia per quanto attiene al sostegno al reddito, sia in relazione alla possibilità di assistenza nel passaggio ad una nuova occupazione, secondo le linee guida della *flexicurity* di impronta europea. Ora, fermo restando che una solida protezione contro la disoccupazione ed un sostegno alla ricerca di nuove possibilità di lavoro sono elementi certamente positivi, a questa obiezione è possibile replicare con alcune considerazioni.

In primo luogo la qualità del lavoro è un bene che non può prescindere dal tipo di contratto utilizzato ed alla sua più o meno accentuata stabilità. Rendere più agevoli i contratti a termine ed aumentare il potere di licenziamento sono elementi certamente tali da incidere sulle prospettive esistenziali dei lavoratori, aumentando l'insicurezza sul futuro della propria occupazione e muovendosi in netto contrasto con gli obiettivi di inclusione sociale e di implementazione di migliori condizioni di lavoro che è una delle finalità perseguite anche dall'Unione Europea<sup>162</sup>.

D'altra parte, stabilire che il recesso sia insindacabile nei suoi presupposti organizzativi e, nel caso di sua illegittimità, prevedere un limitato risarcimento del danno (in coerenza con la volontà del Governo in sede di attuazione della delega) (v. *retro* § 7), significa ridurre in modo consistente tutti i diritti dei lavoratori. Infatti, una solida protezione contro il licenziamento è una sorta di "norma di chiusura" dell'intero Diritto del Lavoro. La mancanza di un'efficace regolamentazione contro il recesso ingiustificato e la minaccia di una possibile interruzione del rapporto a costi contenuti e senza obblighi ripristinatori nel contratto rendono di fatto "inagibili" molti diritti essenziali del lavoratore durante il rapporto (retribuzione, professionalità, *privacy*, sicurezza ecc.). Inoltre, anche la possibile adesione al sindacato e l'esercizio dei diritti collettivi è altamente problematica. Il dipendente, infatti, per timore di perdere il posto di lavoro non eserciterà le sue prerogative, come dimostra l'esperienza delle imprese soggette alla stabilità obbligatoria, dove solo dopo l'estinzione del contratto vi sono contenziosi che attengono a diritti fondamentali del lavoratore. Se la riforma del licenziamento verrà realizzata secondo le linee di intervento analizzate (v. *retro* § 7), il lavoratore, per periodi temporali molto lunghi – potenzialmente ancora

---

<sup>162</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la "promozione dell'occupazione" deve avvenire nell'ambito del rispetto dei "diritti sociali fondamentali" e con l'obiettivo del "miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro". Inoltre, la disciplina del contratto a termine, considerato dalla Direttiva 1999/70/Ce come strumento essenziale di *flexicurity* e rispondente "ai desideri dei lavoratori (e) alle esigenze di competitività" (5° Considerando), espressamente ribadisce che "i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro".

più estesi per il possibile cumulo tra rapporti a termine e contratto a tutele crescenti – vivrà questa condizione di possibile mancata fruizione di diritti. Un tema, quest'ultimo, completamente obliterato dal dibattito pubblico e dalla legge, dove la flessibilità della *job employment protection* è valutata soltanto in chiave economica e senza considerare i profili giuridici esaminati.

Qualche osservazione deve essere fatta anche per quanto riguarda la tutela nel mercato del lavoro, che dovrebbe compensare la minore protezione nel rapporto. La legge delega prevede una "rimodulazione" dell'ASpl, "con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore" (art. 1, c. 2, lettera b), n. 1). Si stabilisce, inoltre "l'incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti" (art. 1, c. 2, lettera b), n. 2).

Va ricordato, innanzitutto, che l'Assicurazione Sociale per l'Impiego, introdotta nel 2012 e con decorrenza dall'anno successivo, ha sicuramente esteso i benefici della precedente indennità di disoccupazione. Tuttavia, quando la riforma sarà pienamente a regime essa determinerà sia la estinzione definitiva della cassa integrazione per cessazione dell'attività aziendale (che, pur costituendo un'evidente anomalia, è stata utilizzata quale surrogato del licenziamento)<sup>163</sup>, sia dell'indennità di mobilità. Pertanto, almeno per quanto attiene ai licenziamenti per riduzione del personale, la tutela nel mercato del lavoro sarà nettamente inferiore a quella in precedenza esistente sia per quanto attiene alla durata, sia per il grado di copertura economica.

La delega prevede una possibile estensione temporale dell'ASpl per i lavoratori che hanno versato contributi in misura consistente, mentre rapportare la durata del trattamento alla pregressa storia contributiva del lavoratore potrebbe teoricamente significare anche ridurre l'arco temporale. Sembra prefigurarsi un abbandono della logica egualitaria del legislatore del 2012, con la previsione di una revisione in senso assicurativo dell'istituto, che potrebbe determinare conseguenze assai gravi per i lavoratori con carriere discontinue, con salari bassi o con consistenti omissioni nel versamento dei contributi<sup>164</sup>. Al momento, inoltre, la durata massima dell'ASpl varia dagli 8 sino ai 14 mesi (a seconda delle fasce di età e con ulteriori incrementi di due mesi nel 2015), per poi arrivare, nel 2016, a 12 mesi per i lavoratori fino a 54 anni ed a 18 mesi per gli over 55. Attualmente, dunque, una fascia molto

---

<sup>163</sup> L'anomalia, come è evidente, consiste nell'utilizzare uno strumento (la cigs) che presuppone la continuazione dell'attività produttiva in una situazione in cui l'impresa è destinata ad interrompere definitivamente la produzione.

<sup>164</sup> Per un primo commento sulla riforma dell'ASpl si rinvia a Balletti, 2014, 32 ss.

consistente di lavoratori ha una copertura temporale abbastanza ridotta (8/12 mesi).

Pur prendendo in considerazione la disciplina a regime della nuova indennità di disoccupazione, va rilevato inoltre come la sua estensione temporale non è particolarmente favorevole se rapportata a quella di molti paesi europei, almeno per quanto riguarda la misura massima (24 mesi in Germania, Danimarca e Spagna; 38 mesi in Olanda, 36 mesi in Francia). D'altra parte, anche per quanto attiene alla entità economica dell'indennità, la disciplina italiana si colloca al di sotto della media di molti paesi importanti, soprattutto se si considera l'intero periodo di fruizione dell'indennità<sup>165</sup>.

Da questo punto di vista, dunque, la tutela nel mercato del lavoro italiano - soprattutto fino al 2015 ma anche successivamente - non sembra essere particolarmente rilevante, soprattutto se paragonata ai modelli più virtuosi di *flexisecurity* a livello europeo. In una dimensione diacronica, si può osservare come la riduzione costante dei diritti in tema di licenziamenti - già operata nel 2012 ed ulteriormente accentuata con il contratto a tutele crescenti - non trovi un significativo riequilibrio nelle protezioni di cui lavoratore potrà godere per affrontare la disoccupazione. Una simile valutazione può essere fatta in primo luogo in relazione ad un passato non troppo lontano ed in considerazione ai trattamenti di sostegno al reddito che sono oggi solo temporaneamente conservati. Una conclusione analoga può essere estesa anche al momento in cui l'ASpl sarà a regime (con la eliminazione della cassa integrazione per cessazione di attività e dell'indennità di mobilità), soprattutto in un confronto con altre importanti esperienze europee. Non pare azzardato, dunque, sostenere che il sistema italiano coniughi la riduzione delle tutele del licenziamento con una diminuzione delle protezioni sul mercato del lavoro, nonostante si continui ad affermare il contrario.

In questo contesto, la stessa previsione della promozione di "*accordi per la ricollocazione che vedono come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati*" (art. 1, c. 4, lettera p, della legge delega), pur costituendo un fattore indubbiamente positivo di politica attiva del lavoro, non mi sembra sia tale da poter compensare i fenomeni negativi prima descritti. In presenza, infatti, di una immediata riduzione delle tutele in materia di licenziamento e di una indennità di disoccupazione che non è certamente tale da sostenere il reddito del lavoratore (in termini di durata e di copertura economica) in misura equivalente a quanto previsto nel

---

<sup>165</sup> Tra questi, ad esempio, la Germania (67% della retribuzione) Olanda (75%, per i primi sei mesi e poi 70% successivamente, con un tetto massimo), Danimarca (90%, con un tetto massimo).

passato in Italia e da molti altri importanti paesi europei, si prevede una possibile ricollocazione del lavoratore del tutto eventuale e strettamente connessa non solo alle modalità attuative di questo istituto ma anche e soprattutto alle effettive condizioni di mercato. In situazione di crisi assai accentuate, soprattutto in aree territoriali depresse, è difficile preconizzare che il contratto di ricollocazione riuscirà a compensare le consistenti riduzioni di benefici normativi ed economici già descritti.

Mi sembra, dunque, che la legge delega, almeno nelle parti qui esaminate, si muova nell'ambito di linee di tendenza, anche di derivazione europea, che difficilmente potrebbero essere definite come "progressiste" o, come spesso ripete il Premier Renzi, di estensione di diritti e di tutele.

## 12. Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2007), *I giuslavoristi e il Libro verde "Modernizzare il Diritto del Lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo". Una valutazione critica e propositiva*, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/answers/documents](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/answers/documents), p. 1 ss.
- Anastasia B. (2014), *Tempo indeterminato: gli incentivi alla manovra*, in *Lavoce.info*, <http://www.lavoce.info> (4 novembre 2014), p. 1 ss.
- Balletti E. (2014), *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, 1428 Senato*, in Carinci F. (a cura di), *Commento al Disegno di legge S. 1428 ora C. 2660* (versione provvisoria), in <http://www.meetingsandcommunication.it/bertinoro>, p. 1 ss. (dattiloscritto).
- Bavaro V. (2014), *Jobs Act – Il salario minimo e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, <http://ildiariodellavoro.it> (24 ottobre 2014), p. 1 ss.
- Biasi M. (2013), *Il nuovo articolo 18 dopo un anno di applicazione giurisprudenziale: un bilancio provvisorio*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 181/2013, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.
- Bin R., Pitruzzella G. (2006), *Diritto costituzionale*, Utet, Torino.
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano.
- Boeri T., Lucifora C. (2014), *Salario minimo e legge delega*, in *La voce.info*, 26 settembre 2014, in <http://www.lavoceinfo.it>, p. 1 ss.

- Carinci F. (2014), *Jobs Act, atto I. La legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, di prossima pubblicazione in *DRI*, p. 1 ss (dattiloscritto).
- Carinci M.T., (2012), *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, Relazione al XVII Congresso nazionale AIDLASS, *Il Diritto del Lavoro al tempo della crisi*, Pisa (7-9 giugno 2012), in <http://www.aidlass.it>, p. 1 ss. (dattiloscritto).
- Casale G., Perulli A. (2013), *Towards the Single Employment Contract*, Harth Publishing, Oxford and Portland Oregon.
- Ceccanti S. (2014), *Perché una delega legislativa che appare generica è normale e non è censurata dalla Corte*, in <http://stefanoceccanti.wordpress.com>, 9 ottobre 2014, p. 1 ss.
- Celotto A., Frontoni E. (2002), *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, VI, Giuffrè, Milano, p. 697 ss.
- Celotto A. (2006), *Art. 3, 1° co, Cost.*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milano, p. 65 ss.
- Ciani E., De Blasio G. (2014), *A volte funzionano: i sussidi alla stabilizzazione dei precari*, in [lavoceinfo.com](http://lavoceinfo.com), in [Lavoce.info](http://lavoce.info), <http://lavoce.info>, 24 giugno 2014, p. 1 ss.
- Draghi M. (2010), *Crescita, benessere e compiti dell'economia politica*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 1 ss.
- Fabrizi, E, Peragine V., Raitano M. (2013), *Flessibilità e lavoro in Europa: la teoria economica e l'evidenza empirica*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro – Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 49 ss.
- Ferraro G. (2013), *Il lavoro autonomo*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità*, Giappichelli, Torino, p. 128 ss.
- Fubini F. (2014), *Lavoro, via alla fase due pronti indennizzi esentasse se i licenziati non fanno causa e largo ai contratti aziendali*, in *La Repubblica*, 15 novembre 2014.
- Fumagalli A., *Le insostenibili leggerezze del Jobs Act*, in *economiaepolitica*, [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it), 4 settembre 2014, p. 1 ss.
- Garilli A. (2014), *Occupazione e Diritto del Lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 226/2014, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.
- Giorgiantonio C. (2014) *Riforma del mercato del lavoro e giudizi sui licenziamenti individuali: prime evidenze*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 210/2014, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.

- Guarriello F. (2014), *Intervento nel Convegno Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, Seminari di Bertinoro – Dialoghi di Diritto del Lavoro tra cielo e mare – X edizione 23 – 24 ottobre 2014, p. 1 ss. (dattiloscritto).
- Ichino P. (2000), *Il contratto di lavoro*, in Cicu A., Messineo F. (già diretto da), Mengoni L. (continuato da), *Trattato di Diritto civile e commerciale*, XXVII, t. 2, I, Giuffrè, Milano.
- Ichino P. (2010), *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 Cost.*, in *RIDL*, I, p. 719 ss.
- Ichino P. (2011), *Inchiesta sul lavoro*, Mondadori. Milano.
- Ichino P. (2012), *La riforma dei licenziamenti ed i diritti fondamentali dei lavoratori*, in <http://www.pietroichino.it>, p. 1 ss.
- Ichino P. (2014a), *Sulla censura di eccessiva genericità della delega lavoro*, in <http://www.pietroichino.it>, 10 settembre 2014, p. 1.
- Ichino P. (2014b), *Contro la leggenda metropolitana dei 50 tipi di contratto di lavoro*, in <http://www.pietroichino.it>, 13 ottobre 2014, p. 1 ss.
- Ichino P. (2014c), *Controlli in azienda: perché una riscrittura dello statuto è indispensabile*, in <http://www.pietroichino.it>, 11 agosto 2014, p. 1.
- Ichino P. (2014d), *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, in <http://www.pietroichino.it>, 11 febbraio 2014, p. 1.
- Inps (2014), *Il lavoro parasubordinato. Aggiornamento all'anno 2013*, in [http://www.inps.it/banchedatistatistiche/menu/parasub/tav\\_2\\_013.pdf](http://www.inps.it/banchedatistatistiche/menu/parasub/tav_2_013.pdf), p. 1 ss.
- Leonardi M. (2012), *L'indennità nell'incertezza*, in *La voce.info*, in <http://lavoce.info>, 27 marzo 2012, p. 1 ss.
- Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *LD*, p. 185 ss.
- Magnani M. (2014a), *La disciplina del contratto di lavoro a t. determinato: novità e implicazioni sistematiche*, WP CSDLE "Massimo D'Antona" IT., 212/2014, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.
- Magnani M. (2014b), *Il primo biennio della legislatura. Contratti di lavoro. Salario minimo*, testo allegato agli Atti del Convegno *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, Seminari di Bertinoro – Dialoghi di Diritto del Lavoro tra cielo e mare – X edizione 23 – 24 ottobre 2014, in <http://www.meetingsandcommunication.it/bertinoro>, p. 1 ss.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014a), *Il primo anno di applicazione della legge 92/2012, Quaderno 1 – gennaio 2014*, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), p. 1 ss.

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014b), *I rapporti di lavoro nel II Trimestre 2014*, in [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it), Settembre 2014, n. 10, p. 1 ss.
- Orlandini G. (2012), *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DLRI*, p. 665 ss.
- Pacella A., Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), *Flessibilità del lavoro e competitività in Italia*, in *Dir.Lav.Merc.*, I, p. 57 ss.
- Paladin L. (1979), *Art. 76 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *La formazione delle leggi*, II, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma.
- Pandolfo A., Passalacqua P., *Il nuovo contratto di lavoro a termine*, Giappichelli, Torino.
- Pedrazzoli M. (2014), *Regole e modelli del licenziamento in Italia e in Europa. Studio comparato*, in *DLRI*, p. 3 ss.
- Perulli A. (1996), *Il lavoro autonomo*, in Cicu A., Messineo F. (già diretto da), Mengoni L. (continuato da), *Trattato di Diritto civile e commerciale*, XXVII, t. 1, Giuffrè, Milano.
- Perulli A., Speziale V. (2011), *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del Lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona.IT, 132/2011, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.
- Pinto V. (2013), *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro – Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 199 ss.
- Poletti G. (2014), *Intervento del Ministro del lavoro effettuato al Senato l'8 ottobre 2014 in sede di discussione del D.d.L. S. 1428*, in <http://www.senato.it>, p. 1 ss.
- Realfonzo R. (2014), *La favola dei superprotetti. Flessibilità del lavoro, dualismo e occupazione in Italia*, in *economiaepolitica*, [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it), 26 settembre 2014, p. 1 ss.
- Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), *Gli insuccessi della liberalizzazione del lavoro a termine*, in *economiaepolitica*, [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it), 13 maggio 2014, p. 1 ss.
- Ricci G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino.
- Romei R. (2014), *La nuova disciplina del lavoro subordinato a termine*, *DLRI*, p. 675 ss.
- Ruotolo M., Spuntarelli S. (2006), *Art. 76 Cost.*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, p. 1484 ss.
- Santoni F. (2014), *La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro*, in Carinci F. (a cura di), *Commento al Disegno di legge S. 1428*

- ora C. 2660 (versione provvisoria), in <http://meetingsandcommunicatio.it/bertinoro>, p. 1 ss. (dattiloscritto).
- Scarpelli F. (2014), *Intervento al Convegno Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, Seminari di Bertinoro - Dialoghi di Diritto del Lavoro tra cielo e mare - X Edizione, 23 – 24 ottobre 2014, p. 1 ss. (dattiloscritto).
- Schiavetti F., Cairoli S. (2014), *L'attuale disciplina sull'apposizione del termine*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Jobs Act e contratto a tempo determinato – Atto I*, Giappichelli, Torino, p. 10 ss.
- Sciarra S. (2013), *Monitoraggio e valutazione: la riforma nella prospettiva delle politiche occupazionali europee*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro – Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 37 ss.
- Siclari M. (1992), *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova.
- Speziale V. (2013a), *Il licenziamento per giusta causa e giustificato motivo*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro – Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, p. 305 ss.
- Speziale V. (2013b), *La riforma del licenziamento individuale tra law and economics e giurisprudenza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona.IT, 190/2013, in <http://csdle.lex.unict.it>, p. 1 ss.
- Tiraboschi M., Tommasetti P. (2014), *Il nuovo lavoro a termine*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, Adapt Labour Studies – E book n. 25, in <http://www.adapt.it>, p. 1 ss.
- Treu T. (1979), *Il 1° comma dell'art. 36*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, I, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna – Roma, p. 72 ss.
- Tridico P. (2013), *La flessibilità del lavoro e la crisi dell'economia italiana*, in *economiaepolitica*, [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it), 17 aprile 2013, p. 1 ss.
- Zoppoli L. (1994), *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, I, Jovene, Napoli.



© Valerio Speciale 2014  
Facoltà di Economia – Università di Chieti-Pescara  
valeriospeziale@libero.it

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

