LA RECENTE RIFORMA DEL LAVORO. PROCESSI DECISIONALI E TECNICA LEGISLATIVA.

di Gianni Arrigo

1. Le politiche del lavoro del Governo Renzi. Caratteri generali e tecnica legislativa adottata. Un'opera "in due atti e più strumenti". 2. La legge delega n. 183/2014 e i suoi decreti attuativi. Una produzione normativa a formazione e attuazione progressiva. 3. Tra innovazione e conservazione. Innovazione sul piano dei contenuti. Conservazione sul piano delle procedure legislative, per il ricorso a due consuete coppie di strumenti: decretazione d'urgenza & delegazione legislativa; maxiemendamento & voto di fiducia. 4. Profili di legittimità costituzionale -per genericità della delega- nella L. n. 183/2014. 5. Profili di legittimità costituzionale -per eccesso di delega- nel D.Lgs. n. 81/2015 (sulla disciplina organica dei contratti di lavoro e sulla revisione della normativa in tema di mansioni), nel D.Lgs. n. 23/2015 (sul contratto di lavoro a tutele crescenti). 6. La "complessa semplificazione" della normativa lavoristica: ratio, struttura e qualità legislativa. 7. La reiterata "semplificazione" di discipline di pur recente modifica. Il caso del contratto a termine. Incoerenze formali e sostanziali del D.L. n. 34/2014 e della normativa successiva. Le sofferte relazioni tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato "a tutele crescenti". 8. L'ulteriore "semplificazione" di discipline di ancor recente modifica. Il caso dell'apprendistato. Difetti di conformità formale e coerenza sostanziale nel D.L. n. 34/2014 e nella normativa successiva. 9. La semplificazione normativa dei modelli contrattuali attraverso l'annunciato "testo organico". Un disegno incompiuto. 10. La "semplificazione" dei limiti al potere direttivo del datore di lavoro: la revisione della disciplina delle mansioni nel D.Lgs. n. 81/2105. 11. La "semplificazione" della disciplina dei controlli a distanza nel D. Lgs. n. 151/2015. 12. La "semplificazione" del rapporto tra legge ed autonomia collettiva secondo il D.Lgs. n. 81/2015. 13. "Semplificazione" mediante abrogazione: "lo strano caso del Dr. CNEL". 14. Gli aspetti innovativi e quelli "vintage" della riforma del lavoro emanata nella XVII legislatura. 15. Conclusioni.

1. Le politiche del lavoro del Governo Renzi. Caratteri generali e tecnica legislativa adottata. Un'opera "in due atti e più strumenti".

1.1. Nel febbraio del 2014, dopo un breve governo presieduto dall'On. Enrico Letta (le cui dimissioni irrevocabili¹ escludevano un "passaggio parlamentare"), il sindaco di Firenze Matteo Renzi, da pochi mesi segretario del Partito Democratico, è nominato presidente del Consiglio dei Ministri. Il nuovo Esecutivo si distingue subito per un modus agendi innovativo e per un accattivante piglio decisionista volto a catalizzare un ampio consenso su una serie di riforme annunciate come strutturali e indispensabili a far "cambiare verso" all'Italia, anche "rottamando" vecchie "regole del gioco" ed istituti ritenuti obsoleti e costosi. L'agenda del governo contiene impegni e obiettivi molteplici e di ampia portata, che comportano innovazioni di legge e di istituzioni da realizzare con scadenze ravvicinate. Contemporaneamente all'avvio della revisione di ampie parti della Costituzione (trasformazione del Senato in "Camera delle Autonomie" e fine del

www.dirittifondamentali.it, 28 maggio 2014.

¹ Dimissioni presentate in seguito ad una crisi di governo "extraparlamentare" dovuta all'approvazione, da parte della Direzione nazionale del PD, di un documento in cui si chiedeva un cambio dell'esecutivo. Le tappe che hanno condotto alla nascita del nuovo governo sono riassunte nel dossier a cura di L.SPADACINI, *Dalla crisi del Governo Letta alla formazione del Governo Renzi*, in "Osservatorio costituzionale Aic", n. 1/2014; si v. altresì G. M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità, ibid.* Sul tema delle riforme costituzionali nella XVII legislatura si v. S. PANIZZA, *Il procedimento di revisione costituzionale nell'attuale legislatura*, in

²Secondo il Dizionario Hoepli, *rottamazione* sta per: "provvedimento legislativo o strategia politica tesa a incoraggiare la demolizione di autoveicoli e motoveicoli tecnologicamente superati, ritenuti dannosi per l'ambiente".

bicameralismo paritario; ridimensionamento dell'assetto semifederalista dello Stato con revisione del riparto di competenze, abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) vengono principiate riforme del sistema elettorale, dell'istruzione e della pubblica amministrazione nonché del lavoro. Quest'ultima riforma, che interessa vari capitoli del diritto del lavoro, compresi quelli da poco tempo modificati dal Governo Monti, viene pubblicizzata col nome di *Jobs Act* ³, locuzione "moderna" e probabilmente evocativa dell'*American Jobs Act* di Barack Obama, pertanto più comprensibile dai puntuti osservatori internazionali ed europei e comunque così *smart* (...) da sedurre anche parte della migliore dottrina italiana inducendola a intitolare pregevoli commenti alla riforma del lavoro con l'*inglesorum* "Jobs Act 1" e "Jobs Act 2".

Le annunciate politiche del lavoro ricevono subito il positivo apprezzamento dell'OCSE⁴, che così le sintetizza: "[...] La priorità assoluta resta la riforma del mercato del lavoro, la cui eccessiva rigidità rappresenta un ostacolo alla creazione di posti di lavoro e ad una migliore corrispondenza tra competenze e esigenze del mercato del lavoro. L'obiettivo del Governo è di portare a termine questo compito entro la metà del 2015. Per migliorare, ad esempio, l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro, ha deciso di trasferirne la competenza dalle regioni allo stato. Il Governo intende inoltre contrastare le debolezze strutturali esistenti in altri ambiti, quali la concorrenza e la regolamentazione, grazie ad un progetto di riforme di ampio respiro da attuare nei prossimi due anni. Tali iniziative sono necessarie per rilanciare la produttività e rimettere l'economia sulla strada di una crescita duratura. Se pienamente attuate, potrebbero determinare un incremento del PIL pari al 6% entro i prossimi 10 anni" [...].

Il programma del nuovo Esecutivo, che si propone come "governo di legislatura", viene dunque rappresentato e percepito come innervatore di profondi cambiamenti nel mercato del lavoro; ma, a ben vedere, le linee di politica economica entro cui opera ricalcano quelle tracciate nel 2011 da Banca centrale europea, Commissione europea e Fondo monetario internazionale per il salvataggio dei paesi dell'Eurozona afflitti da un grave debito pubblico. Ancora una volta la coppia "austerità finanziaria e flessibilità del mercato del lavoro" viene incaricata di "sanare i conti dell'Italia e farla ripartire", anche se non pochi fanno rilevare che da sola quella coppia non potrebbe garantire sviluppo ma, anzi, favorirebbe deflazione e contrazione dei consumi⁵. Ma tant'è: i vincoli imposti dal pareggio di bilancio e dal cd. fiscal compact sono ritenuti troppo rigidi per adottare da subito provvedimenti volti ad incrementare la domanda (investimenti nei settori produttivi, riduzione del cuneo fiscale e contributivo, e incentivi alle imprese), al fine di migliorare le condizioni economicosociali e ridurre la disoccupazione e la nuova povertà, mentre più agevoli e rapidi, oltre che compatibili con gli obblighi europei, appaiono gli interventi sul versante dell'offerta di lavoro e quindi sulla flessibilità del rapporto di lavoro, esterna e interna (o funzionale), nella certezza di poter rapidamente esibire alle istituzioni europee gli adempimenti richiesti, anche se non traducibili nella necessaria "occupazione di qualità".

1.2. La nuova stagione di riforme si basa su una concezione del rapporto tra Parlamento e Governo in parte diversa dal passato, distinguendosi anche da quella tentata dal Governo Letta all'inizio della XVII legislatura (mediante gruppi di saggi, con l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, ed apposite commissioni di esperti, con la consultazione pubblica sulle riforme, ecc.). All'insegna della *semplificazione* di norme, istituti e procedure, la decretazione d'urgenza e la legislazione delegata diventano strumenti ancor più consueti di governo

³ Vezzo bandito dagli atti parlamentari. Sul ricorso ai "forestierismi", l'Accademia della Crusca raccomanda di "usare parole straniere solo se sono di uso comune nella lingua italiana, se sono diffuse nel linguaggio normativo e amministrativo e se non hanno corrispondenti in italiano": *cfr.* la "Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti", ITTIG – CNR, Prima edizione, febbraio 2011.

⁴ Cfr. OCDE, Studi Economici dell'Ocse. Italia. Febbraio 2015. Overview.

⁵Si v., tra i vari commenti, i rilievi critici di L. PANDOLFI, *Dal referendum anti austerity la spinta per ripensare l'Europa*, in Economia e Politica, 28 luglio 2014; R. REALFONZO, *Deregolamentare per crescere? Epl, quota salari e occupazione*, in Riv. giur. lav., 2013, p. 487 e s.

anche quando sarebbe possibile ricorrere alla legge ordinaria. Strumenti che non sempre rispettano il riparto costituzionale fra legislativo ed esecutivo e non sempre garantiscono una buona qualità legislativa. Legiferare rapidamente può infatti comportare la sottovalutazione di elementi del processo normativo rilevanti per la stessa efficacia delle politiche, quali sono in particolare le procedure di AIR e VIR (supra, Cap. II), e collegata a queste, la consultazione delle parti sociali e l'attiva partecipazione degli enti locali attraverso i loro rappresentanti, sicuramente importanti nelle politiche sociali e del lavoro. In altri termini, legiferare in fretta e semplificando non significa necessariamente legiferare meglio né ottenere risultati di qualità, come vien fatto rilevare anche nelle sedi europee nell'ambito del dibattito e dei lavori istituzionali su "legiferare meglio"; dunque: "consultare di più e ascoltare meglio" ...

Giustificate nei termini anzidetti, le politiche del lavoro del nuovo governo prendono dunque corpo attraverso un'opera in "due atti e più strumenti". Aderendo al limite di congruità che impedisce al decreto legge di agire su riforme e normative ordinamentali, il Governo scinde il contenuto dell'ampia riforma del lavoro in due atti differenti per forma, natura e oggetto, presentati contemporaneamente ma attuati in due tempi diversi anche se ravvicinati. Il primo reca i soli interventi sul mercato del lavoro realizzabili con decreto legge, in quanto presentati come improcrastinabili. Il secondo contiene una disciplina organica del mercato del lavoro da sottoporre al dibattito in Parlamento per acquisire da questo la necessaria delega a intervenire con vari e specifici decreti legislativi.

In primo luogo, dunque, a meno di un mese dal giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, il nuovo Governo emana il D.L. n. 34/2014⁸ "per favorire il rilancio dell'occupazione", per semplificare taluni adempimenti delle imprese e per sciogliere i residui vincoli al contratto a termine e all'apprendistato, peraltro allentati dal Governo Monti solo venti mesi prima con la L. n.92/2012, e dunque a prescindere da una ponderata valutazione del suo impatto regolativo.

In secondo luogo, con un complesso disegno di legge delega⁹ dai contenuti generici su alcuni punti qualificanti (approvato dal Senato come L.10 dicembre 2014, n. 183, dopo alcuni aggiustamenti

_

⁶Così il Comitato delle Regioni nel parere sull'Agenda dell'UE "Legiferare meglio" (2015/C 423/08), ove si sottolinea che la partecipazione effettiva dei soggetti destinatari delle leggi alla procedura per "legiferare bene" è presupposto di qualità normativa. Sulla *cit*. Agenda dell'UE si *v*. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE" (COM (2015) 215 definitivo) e, in particolare il par. 2.1." Consultare di più e ascoltare meglio", ove si legge che "l'apertura del processo decisionale può rendere l'UE più trasparente e più preparata a rendere conto delle sue azioni; non solo, assicura altresì che le politiche siano fondate sui migliori elementi disponibili e le rende più efficaci. A tutti i livelli -locale, regionale, nazionale e dell'UE- sono i destinatari della legislazione che capiscono meglio l'impatto delle norme e possono fornire gli elementi necessari per migliorarle". Sul punto si v., da ultimo, il Seminario di Studi congiunto di Comitato delle Regioni e Senato della Repubblica, *Sussidiarietà, better regulation e dialogo politico. Prospettive e sfide*, Roma, 19 febbraio 2016.

⁷ Ribadito dalla Corte cost. nella sent. n. 220/2013, ove si precisa che un intervento normativo che abbia i caratteri della riforma ordinamentale deve nascere dall'*iter* legislativo ordinario; tanto più se incide settori ritenuti particolarmente rilevanti dalla Costituzione (ad es., quando si tratti di materia di esclusiva competenza dello Stato). Secondo la Corte, la decretazione d'urgenza non può sfuggire all'attenzione e alla cura pretesa dalla Costituzione per l'adozione di quelle "[...] norme ordinamentali che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal 2° e 3° comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di 'casi straordinari di necessità e d'urgenza'' (*cfr*. il punto 12.1 delle considerazioni in diritto, della sent. n.220/2013). Sui limiti alla decretazione d'urgenza si v. S.DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?* www.forumcostituzionale.it (17 gennaio 2015).

⁸ D.L. 20 marzo 2014, n. 34, "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese". convertito in legge con modifiche con L. n.78/2014. Si v. altresì la risistemazione operata con il D.lgs. n. 81/2015 (*infra*).

⁹ Disegno di legge AS 1428 presentato in Senato il 3 aprile 2014, poi divenuto L. n. 183/2014: "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di

dovuti ad emendamenti presentati dal governo, prima in Commissione lavoro e poi in Aula), il Governo interviene con apposite deleghe su un ampio spettro di politiche "attive" e "passive", in particolare per razionalizzare il quadro dei modelli contrattuali del lavoro subordinato, riordinare la disciplina degli ammortizzatori sociali, introdurre nuovi servizi per il lavoro, semplificare le procedure per costituire e gestire i rapporti di lavoro (v. Tabella riepilogativa).

Ai nostri fini interessano le tecniche e le modalità di tale manovra, e quindi la sua stessa articolazione. Il primo atto, motivato dalla necessità di adottare alcune misure urgenti sul mercato del lavoro -una delle riforme *strutturali ed efficaci*" chieste dall'Unione europea" (*leitmotiv* e "tormentone" del nuovo millennio)- e pertanto consistente in un decreto legge, ha contenuto specifico, anche se espresso in modo poco chiaro. Il secondo atto, concernente un disegno riformatore di ampia portata e di lunga lena, da attuarsi con successivi provvedimenti, assume la forma della legge delega, un testo a tratto generale e assai generico in alcuni principi e criteri direttivi. La stessa logica e la medesima tecnica caratterizzano la riforma della Pubblica Amministrazione. In primo luogo, un decreto legge (il n. 90, del 24 luglio 2014) reca le misure più urgenti, che, in verità, non investono la sola P.A. ma interessano anche altri materie e settori (come il processo civile e quello amministrativo). In secondo luogo, un disegno di legge di riforma organica¹⁰ si volge a ridisegnare anche il pubblico impiego (che il Governo ritiene) sottratto alla disciplina diretta del decreti legislativi della riforma del lavoro¹¹.

Spunti interessanti offrono, dunque, le tecniche adottate nelle recenti politiche del lavoro, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: a) struttura e articolazione della riforma del lavoro; b) strumentazione legislativa utilizzata (decretazione d'urgenza e legislazione delegata) e relativi profili di legittimità costituzionale rispetto all'art. 76 Cost.; c) ricorso al maxiemendamento e al voto di fiducia per abbreviare i tempi di approvazione; d) qualità e contenuti della semplificazione normativa.

riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro"

¹⁰AS 1577 presentato al Senato il 23 luglio 2014; assegnato il 5 Agosto 2014 alla I Commissione in sede referente.

¹¹Il D.lgs. n. 23/2015, che attua la legge delega n. 183/2014, recante disposizioni sul contratto di lavoro "a tutele crescenti" innovando il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi per i lavoratori assunti dopo il 7.3.2015, ha subito suscitato dubbi interpretativi sul suo ambito di applicazione; in particolare, esso tace sulla sua applicazione ai dipendenti pubblici. Si ricorda in proposito che ai sensi del co. 2 dell'art. 2 del D.lgs. n. 165/2001 (recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle p.a. sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le disposizioni contenute nel [...] decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo" (con esclusione quindi del personale di cui all'art. 3 del D.lgs. 165/2001, ancora assoggettato al regime di diritto pubblico). Inoltre, l'art. 51 del cit. decreto prevede che lo "la legge 20.5.1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle p.a. a prescindere dal numero dei dipendenti". Alla luce di questa scarna formulazione, e in assenza di una esplicita esclusione del settore pubblico, parte della dottrina (tra cui M.MARAZZA, Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act (un commento provvisorio, dallo schema al decreto9, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", 236/2015, p.10 e s.), C.RUSSO, 2015; A. TAMPIERI, Il licenziamento del dipendente pubblico prima e dopo il Jobs Act, Giappichelli, Torino 2015, p. 106) ritiene soggetti alla nuova disciplina anche i dipendenti pubblici. Di converso, altri (tra cui F.CARINCI, Il licenziamento disciplinare all'indomani del d.lgs. n. 23/2015, in "Scritti in onore di Raffaele De Luca Tamajo", di prossima pubblicazione; A. GARILLI, Nuova disciplina dei licenziamenti e tecniche di prevenzione del conflitto, in RIDL, 2015, fasc. 2), sostengono che il silenzio della legge debba interpretarsi come esclusione del pubblico impiego dal campo di applicazione del D.lgs. n. 23/2015, anche perché questo, citando espressamente, all'art. 1, le categorie degli operai, degli impiegati e dei quadri, sembra riferirsi al solo impiego privato, giacché i quadri sono una categoria legale sconosciuta alla dipendenza pubblica privatizzata, mentre non fa riferimento ai dirigenti, che solo nel settore privato non godono della tutela reale (ex art. 18 St. lav.), diversamente dal settore pubblico. Sull'applicazione della disciplina generale del licenziamento anche al lavoro pubblico si è pronunciata medio tempore la Cassazione affermando che "è innegabile che il nuovo testo dell'art. 18 legge n. 300/70, come novellato dall'art. 1 legge n. 92/12, trovi applicazione ratione temporis al licenziamento [....] a prescindere dalle iniziative normative di armonizzazione previste dalla legge cd. Fornero [...]"(sent. 26.11.2015 n. 24157).

- 2. La legge delega n. 183/2014 e i suoi decreti attuativi. Una produzione normativa a formazione e attuazione progressiva.
- 2.1. La Legge n. 183/2014 interviene su cinque vasti ambiti del diritto del lavoro:
- a) ammortizzatori sociali: la delega è finalizzata a razionalizzare le forme di tutela esistenti, differenziando l'impiego degli strumenti di intervento in costanza di rapporto di lavoro (Cassa Integrazione) da quelli previsti in caso di disoccupazione involontaria (ASpI). Lo scopo è quello di assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori, con tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, nonché di razionalizzare la normativa in materia d'integrazione salariale;
- b) servizi per il lavoro e politiche attive: la delega ha lo scopo di riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro, per garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale, razionalizzando gli incentivi all'assunzione e all'autoimpiego e istituendo una cornice giuridica nazionale che faccia da riferimento anche per le normative regionali e provinciali. La delega prevede, in particolare, con l'obiettivo di unificare la gestione delle politiche attive e passive, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI, con il contestuale riordino degli enti operanti nel settore e il rafforzamento dei servizi per l'impiego, valorizzando le sinergie tra servizi pubblici e privati; si prevedono, inoltre, la valorizzazione delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro e interventi di semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive;
- c) semplificazione delle procedure e degli adempimenti: la delega mira a conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese. In particolare, si vuole diminuire il numero di atti amministrativi inerenti il rapporto di lavoro, attraverso specifiche modalità (ad es. l'unificazione delle comunicazioni alle P.A. per gli stessi eventi, l'obbligo di trasmissione di dati tra le diverse amministrazioni, l'abolizione della tenuta di documenti cartacei e la revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino);
- d) riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva: la delega è finalizzata a rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro e ai riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo, nonché a rendere più efficiente l'attività ispettiva. In particolare, si prevede la redazione di un testo organico di disciplina delle varie tipologie contrattuali (con possibilità di superamento di alcune di esse); la previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio; l'introduzione, anche in via sperimentale, del compenso orario minimo; la ridefinizione della disciplina vigente in materia di mansioni (con la possibilità di demansionamenti) e controllo a distanza dei lavoratori;
- e) tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro: la delega ha lo scopo di garantire adeguato sostegno alla genitorialità e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori. A tal fine si prevede, in particolare, l'estensione del diritto alla prestazione di maternità alle lavoratrici madri cd. "parasubordinate"; l'introduzione di un credito d'imposta per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano figli minori o disabili non autosufficienti (al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo) e l'armonizzazione del regime delle detrazioni (dall'imposta sui redditi) per il coniuge a carico; la promozione del telelavoro; l'incentivazione di accordi collettivi volti a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e l'impiego di premi di produttività; la possibilità di cessione dei giorni di ferie tra lavoratori per attività di cura di figli minori; la promozione dell'integrazione dell'offerta di servizi per le cure parentali forniti dalle aziende e dagli enti bilaterali nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona.

2.2. In attuazione della delega sono stati adottati otto decreti legislativi, ordinati secondo la tecnica di produzione normativa cd. "a cannocchiale" come illustra la seguente tabella riepilogativa 13.

Articolo art. 1, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge(cioè, entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in materia di ammortizzatori sociali lavoratori disoccu in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali lavoro, in attuazione, in at	er il utiva di ili in ione di dei pati,
adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge(cioè, entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali di ammortizzatori disoccu in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapporti lavoro, in attuazi della legge 10 dicen 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	er il utiva di ili in ione di dei pati,
dalla data di entrata in vigore della legge(cioè, entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in materia di ammortizzatori sociali in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali costanza di rapporti lavoro, in attuazione della legge 10 dicen 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	di di di in ione di dei pati,
vigore della legge(cioè, entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in materia di ammortizzatori sociali in attuazione della legge 10 dicer costanza di rapporti lavoro, in attuazione della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali nerviordino della norma della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 materia ammortizzatori sociali nerviordino della norma della legge 10 dicer 2014, n. 183"	di di in ione di dei pati,
entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali lavoratori disoccu in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali della legge 10 dicen 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	di in ione di dei pati, egge
uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali lavoratori disoccu in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	ione di dei pati, egge
legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali lavoratori disoccu in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapporti lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	di dei pati, egge
riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" . D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori sociali ammortizzatori sociali costanza di rapporti lavoro, in attuazione della legge 10 dicen 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	dei pati, egge
in materia di ammortizzatori sociali lavoratori disoccui in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapporta lavoro, in attuaz della legge 10 dicemporta 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	pati, egge
ammortizzatori sociali in attuazione della la 10 dicembre 2014 183" D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapporta lavoro, in attuazione della legge 10 dicemporta 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	egge
. D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapporta lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	
. D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	, 11.
D.Lgs. 14 setter 2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	
2015, n. 148 "Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	nhre
"Disposizioni per riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	поте
riordino della norma in materia ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	il
in materia ammortizzatori socia costanza di rapporti lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	
ammortizzatori socia costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	di
art. 1, co. 3 costanza di rapport lavoro, in attuaz della legge 10 dicen 2014, n. 183" art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setten	
art. 1, co. 3 lavoro, in attuaz della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 1 setter	
art. 1, co. 3 della legge 10 dicer 2014, n. 183" art. 2014, n. 183"	
art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	
art. 1, co. 3 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	1010
	nbre
dalla data di entrata in <i>"Disposizioni per</i>	il
vigore della legge(entro riordino della norma	ıtiva
il 16 giugno 2015), uno in materia di servizi	per
o più decreti legislativi il lavoro e di poli	iche
finalizzati al riordino <i>attive</i> , <i>ai</i>	ensi
della normativa in dell'articolo 1, comm	
materia di servizi per il della legge 10 dicen	nbre
lavoro e di politiche 2014, n. 183"	
attive	
art. 1, co. 5 il Governo è delegato ad D.Lgs. 14 setter	nhra
adottare, entro 6 mesi 2015, n. 151	nore
dalla data di entrata in "Disposizioni	поте
vigore della legge(entro razionalizzazione	di
	di
	di delle
più decreti legislativi per adempimenti a cario	di delle degli

-

¹² Questa riforma sembra possedere i tratti caratteristici dei prodotti normativi definiti (da R. ZACCARIA, *Introduzione, cit.* p. 16) "a cannocchiale", in quanto la legge delega demanda e rimanda parti della scelta politica ad altri atti, inevitabilmente del Governo.

¹³I decreti legislativi sono stati ricondotti ai singoli commi dell'art. 1 sulla base di un criterio di prevalenza, in quanto danno in genere attuazione a principi e criteri direttivi di delega contenuti in varie disposizioni. *Cfr.* Camera dei deputati, Servizio Studi. Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione. "La produzione normativa nella XVII Legislatura". Aggiornamento al 15 ottobre 2015).

	la semplificazione la	cittadini e imprese e
	razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese relativi alla costituzione e gestione dei rapporti di lavoro e di igiene e sicurezza sul lavoro	altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
art. 1, co. 7	il Governo è delegato ad adottare, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge(entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi di riordino dei contratti di lavoro, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline contrattuali e dei rapporti di lavoro	D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
		D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
		D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149 "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
Art.1, co. 8	il Governo è delegato ad adottare, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge(entro il 16 giugno 2015), uno o più decreti legislativi per aggiornare le misure in materia di tutela della	D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80 "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10

	maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro	dicembre 2014, n. 183"
Art.1, co. 10 e 13	il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi	

Anche in questo caso i decreti legislativi emanati rimandano a loro volta ad ulteriori adempimenti, come riportato nella tabella seguente¹⁴.

come riportato nella tabella	seguente".	
Decreto legislativo	Numero adempimenti	Tipologia
	previsti	
4 marzo 2015, n. 22		2 decreti del Ministro
"Disposizioni per il		del lavoro e delle
riordino della normativa		politiche sociali.
in materia di		
ammortizzatori sociali		
in caso di		
disoccupazione	2	
involontaria e di		
ricollocazione dei		
lavoratori disoccupati,		
in attuazione della legge		
10 dicembre 2014, n.		
183"		
4 marzo 2015, n. 23		
"Disposizioni in materia		
di contratto di lavoro a		
tempo indeterminato a		
tutele crescenti, in	_	
attuazione della legge		
10 dicembre 2014, n.		
183"		
15 giugno 2015, n. 80		1 decreto del Ministro
"Misure per la		del lavoro e delle
conciliazione delle		politiche sociali.
esigenze di cura, di vita		
e di lavoro, in	1	
attuazione dell'articolo		
1, commi 8 e 9, della		
legge 10 dicembre 2014,		
n. 183"		

 $^{^{14}}$ $\it Cfr.$ Camera dei deputati, Servizio Studi. Osservatorio sulla legislazione $\it cit..$ 8

15 giugno 2015, n. 81 "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della		7 decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
normativa in tema di mansioni, a norma	9	2 decreti direttoriali del Ministero del lavoro e
dell'articolo 1, comma 7, della legge 10		delle politiche sociali.
dicembre 2014, n. 183"		
14 settembre 2015, n.		1 decreto del Presidente
148 "Disposizioni per il		del Consiglio dei
riordino della normativa		Ministri;
in materia di		
ammortizzatori sociali		9 decreti del Ministro
in costanza di rapporto	12	del lavoro e delle
di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre	12	politiche sociali;
2014, n. 183"		2 decreti interdirettoriali
2017, 11. 103		dei ministeri del Lavoro
		e delle politiche sociali e
		dell'Economia e delle
		finanze.
14 settembre 2015, n.		1 decreto del Presidente
149 "Disposizioni per la		della Repubblica (art.
razionalizzazione e la		17, c. 2, L. n. 400/1988);
semplificazione		1 1 4 110 11 4
dell'attività ispettiva in materia di lavoro e	2	1 decreto del Presidente
materia di lavoro e legislazione sociale, in		del Consiglio dei Ministri.
attuazione della legge		Willistii.
10 dicembre 2014, n.		
183"		
14 settembre 2015, n.		1 decreto del Presidente
150 "Disposizioni per il		della Repubblica (art.
riordino della normativa		17, c. 2, L. n. 400/1988);
in materia di servizi per		
il lavoro e di politiche	6	5 decreti del Ministro
attive, ai sensi		del lavoro e delle
dell'articolo 1, comma 3, della legge 10		politiche sociali.
dicembre 2014, n. 183"		
14 settembre 2015, n.		1 decreto del Presidente
151 "Disposizioni di		del Consiglio dei
razionalizzazione e		Ministri;
semplificazione delle		
procedure e degli	10	9 decreti del Ministro
adempimenti a carico di	10	del lavoro e delle
cittadini e imprese e		politiche sociali.
altre disposizioni in		
materia di rapporto di		
lavoro e pari		

opportunità, in attuazione della legge	
10 dicembre 2014, n. 183"	

2.3. La L. n. 183/2014 sembra procedere nel solco del "Libro bianco sul mercato del lavoro" presentato nel 2001 dal Ministro del lavoro Maroni col proposito di coniugare la flessibilità del rapporto di lavoro con misure di politiche attive nel mercato del lavoro e tutela del reddito di tipo universale in favore dei disoccupati. Con questo secondo obiettivo -che rappresenta il vero punto debole del sistema regolativo del mercato del lavoro italiano, ben arretrato rispetto a quello di altri Paesi dell'UE- si erano già cimentati il Governo Berlusconi II ed il Governo Monti senza conseguire gli effetti desiderati, dovendo oltretutto fare i conti con i costi di tali operazioni. Occorre aggiungere che le politiche attive (relative ai servizi all'impiego e alla formazione professionale) erano state attribuite, dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, alla competenza delle Regioni, con risultati insoddisfacenti soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia. Da qui l'idea di un'Agenzia nazionale (l'ANPAL) incaricata di individuare degli standard comuni di servizi e garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa. Un progetto ambizioso, dunque, per la cui riuscita sono da tutti ritenuti necessari rapporti più chiari fra Stato e Regioni oltre che adeguate risorse finanziarie.

Gli otto decreti attuativi compongono un fitto mosaico di norme: se ne contano oltre 250, che in gran parte abrogano o modificano disposizioni previgenti, spesso riscrivendole, ma talora ingenerando il dubbio di oltrepassare i limiti della delega. Si aggiunga che ogni decreto reca una specifica disposizione che sopprime un certo numero di norme e leggi anteriori, così determinando una semplificazione della legislazione del lavoro sulla cui concreta efficacia, in termini di crescita occupazionale, miglioramento delle competenze e maggiore produttività del lavoro sarà possibile esprimere valutazioni solo dopo un congruo lasso di tempo e in base a dati certi. Non ha, invece, convinto del tutto l'opera di riordino e razionalizzazione delle discipline dei rapporti di lavoro, annunciata dalla legge delega in alcuni passaggi, che non ha dato luogo a quel "codice del lavoro" auspicato da una parte della dottrina¹⁵, anche se l'idea di far confluire tutto il diritto del lavoro in un codice del lavoro non sembra oggi realistica: non siamo nell'epoca delle codificazioni.

La riforma tocca ampie zone del diritto del mercato del lavoro e dei rapporti individuali: dalle politiche del lavoro ai servizi per l'impiego, dagli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto al trattamento di disoccupazione; dalle "tipologie contrattuali" (termine privo di senso giuridico nel nostro ordinamento, malgrado il suo uso nella legge delega n. 183/2014 ed il conseguente abuso nella stampa di settore) alla disciplina del rapporto di lavoro, con particolare riguardo alle mansioni, ai controlli tecnologici sul lavoro e alla tutela contro i licenziamenti illegittimi; per finire con la riforma "unificante" dei servizi ispettivi. Solo il diritto sindacale in senso stretto non è stato toccato dalla tensione riformatrice, anche se alcuni decreti hanno determinato un ridimensionamento qualitativo del ruolo dell'autonomia collettiva 16.

Il quadro generale della riforma è dunque costituito dalla cit. L. n. 183/2014 e dai suoi decreti attuativi; ma i suoi prodromi si rinvengono nella Legge di Stabilità per il 2015, con il relativo stanziamento delle risorse per finanziare abbattimenti selettivi del costo del lavoro, per favorire politiche più prossime alla gestione dei problemi familiari, ecc. Da un lato, dunque, lo sgravio contributivo per 36 mesi dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato costituiti dal 1° gennaio 2015

¹⁶ Sul punto si. v. G.A.RECCHIA, *Il ruolo dell'autonomia collettiva*, in Contratti di lavoro, mansioni e misure di

conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2 (a cura di E. Ghera e D.Garofalo), Cacucci, Bari 2015, p. 117 e s.

¹⁵M. PEDRAZZOLI, La difficile conoscibilità delle norme. Note a margine di un Codice dei lavori, in: AA. VV., Studi in memoria di Massimo D'Antona. Vol. I, Tomo 2, Giuffrè, Milano 2004, p. 1181 e s. Con il "Codice dei lavori" veniva proposto l'ambizioso obiettivo di riorganizzare e razionalizzare la totalità della normativa lavoristica da qualunque fonte promanante, al fine di giungere a un "ordinamento sistematico" e a una "combinazione trasparente delle norme".

al 31 dicembre 2015, e per un importo massimo pari a 8.060 euro annui (peraltro ridotto dal 1° gennaio 2016)¹⁷, nonché l'eliminazione dall'Irap della componente del costo del lavoro limitatamente al lavoro a tempo indeterminato. Dall'altro, la fine dei falsi contratti a progetto e delle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro¹⁸, costi certi in caso di risoluzione anticipata dei rapporti di lavoro relativi ai nuovi assunti¹⁹, tutele maggiori per la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro²⁰. Queste soluzioni tendono a favorire, su criteri diversi dal passato e in cambio di minori tutele sul piano individuale e collettivo, il contratto di lavoro a tempo indeterminato "a tutele crescenti", chiamato dalla legge delega a diventare la "forma comune di contratto di lavoro [in quanto] più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti" (così la lett. *b* dell'art. 1, co. 7 della L. n. 183/2014), poi definito dall'art. 1, D.Lgs. n. 81/2015 come "la forma comune di rapporto di lavoro", pur coabitando -nel medesimo decreto e nella realtà- con altre forme contrattuali, di fatto non meno comuni .

Per contrappeso, *a latere* della riforma viene reiterato il blocco della contrattazione per il pubblico impiego fino al 31 dicembre 2015 e degli automatismi stipendiali del personale non contrattualizzato, per liberare risorse per il settore privato e contenere la spesa per il settore pubblico.

2.4. Nell'economia del presente contributo e in mancanza di dati consolidati distribuiti su un congruo arco di tempo, non è possibile esprimere valutazioni approfondite sulla forza intrinseca della nuova disciplina, cioè indipendentemente dai menzionati incentivi economici (oltretutto temporanei e d'importo via via decrescente), di restituire l'attesa centralità al rapporto di lavoro a tempo indeterminato e promuovere la qualità del lavoro subordinato, sfidando anche l'avversa debolezza del quadro economico e produttivo. Questo, al di là dei pregi e dei difetti della recente riforma del lavoro, è l'auspicio di tutti, anche se taluni dati dell'Inps²¹ e dell'Istat, che benché *ufficiali* sono frequentemente oggetto di letture contraddittorie, riferiscono di una cospicuo numero di occupati a tempo indeterminato mediante il contratto "a tutele crescenti" nel primo anno e mezzo di applicazione delle nuove disposizioni, si tratti o meno di stabilizzazione di rapporti di lavoro precari o di nuova, *genuina* occupazione, mentre la crescita sarebbe meno rilevante nel periodo

_

¹⁷Rispettivamente, commi 118 e 119, commi da 20 a 26 dell'art. 1 della L.n. 190/2014. confermato, in misura ridotta dalla Legge di Stabilità per il 2016. L'agevolazione per il 2016 ha le seguenti caratteristiche: a) riguarda le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato decorrenti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016; b) si applica ai soli datori di lavoro privati, con esclusione dei contratti di apprendistato e di lavoro domestico, ed inclusi i datori di lavoro agricoli con alcune limitazioni; c) consiste nell'esonero dal pagamento del 40% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (esclusi quelli INAIL), per un periodo massimo di 24 mesi e un importo massimo pari a 3.250 euro annui; d) non spetta per i lavoratori che nei 6 mesi precedenti sono stati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro o che hanno avuto con l'azienda un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato nei 3 mesi prima dell'entrata in vigore della legge; e) non è cumulabile con altre riduzioni contributive, ma è cumulabile con gli incentivi economici (es. per disabili, giovani, beneficiari di ASPI, ecc.). La Legge intende premiare le imprese che offrono lavoro stabile: pertanto, salvi i casi citati, l'agevolazione spetta anche ai datori che trasformano rapporti di collaborazione in rapporti di lavoro subordinato o che assumono persone che percepiscono un trattamento pensionistico

¹⁸ Artt. 2, 52, 53 e 54 del D.Lgs. n. 81/2015.

¹⁹ Art. 3 del D.Lgs. n. 23/2015.

²⁰ D.Lgs. n. 80/2015.

²¹I dati dell'INPS sono in genere ritenuti più precisi sul piano tecnico, almeno nell'identificazione delle forme di lavoro rilevate (a tempo indeterminato, a tempo determinato, apprendistato) e comunicano che nel 2015 si è registrata una rilevante crescita delle posizioni di lavoro a tempo indeterminato e una contrazione di quelle temporanee. Ciò non significa che sia stata creata *nuova* occupazione *aggiuntiva*, anche perché è di tutta evidenza che una legge non genera di per sé occupazione, in assenza di una crescita economica del Paese. È comunque indubbio che le innovazioni legislative (incentivi contributivi sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato e nuove flessibilità nel contratto a tempo indeterminato) hanno inciso sulla struttura dell'occupazione determinando un significativo travaso da forme temporanee a forme di impiego stabile. Il che costituisce un risultato positivo soprattutto per i giovani lavoratori e segna un'importante inversione di tendenza rispetto al dilagante uso di forme di impiego temporanee e atipiche degli ultimi quindici anni. Sul punto si *v.* altresì *infra*, § 7.2)

successivo, forse imputabile al minor importo degli incentivi economico-contributivi e al numero decrescente di stabilizzazioni. Anche il contratto a termine "a-causale" e il contratto di apprendistato avrebbero registrato risultati inferiori a quelli attesi, mentre si registra una "fioritura" delle prestazioni di lavoro occasionale accessorio retribuite con dei 'buoni' (o *voucher*).

La cennata cautela è necessaria nel considerare gli effetti sull'occupazione dell nuove disposizioni di legge, perché essi risentono di molteplici fattori macro-economici, a cominciare dalle dinamiche della crescita, oggi più che in passato largamente determinate da elementi esterni, come le tendenze internazionali e le politiche europee. Inoltre, le reazioni delle dinamiche occupazionali si manifestano sempre con ritardo anche consistente rispetto alle variazioni dei cicli economici e quindi possono essere adeguatamente accertate solo nel medio periodo²².

La prudenza sugli effetti quantitativi delle nuove regole non impedisce però di svolgere alcune riflessioni sulla qualità legislativa della riforma del lavoro, considerata nel suo complesso e con riferimento ad alcuni suoi capitoli, per segnalarne i caratteri di novità o di continuità rispetto ai provvedimenti emanati nelle precedenti legislature, al fine di individuarne le possibili ricadute in termini di efficacia sia sul rapporto di lavoro che sul mercato del lavoro nonché sul ruolo dell'autonomia collettiva sull'uno e l'altro fronte. Alcuni decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega n.183/2014 contengono infatti disposizioni che determinano una profonda alterazione dei tradizionali rapporti tra legge e contrattazione collettiva, nonché una maggiore valorizzazione del ruolo dell'autonomia individuale rispetto a quella collettiva, non solo in ordine al ricorso ai vari istituti di flessibilità delle forme d'impiego della manodopera ma anche alla c.d. flessibilità interna o funzionale. Si aggiunga che il quadro dei nuovi provvedimenti è stato introdotto senza seguire le tradizionali forme concertative. Anche per questo le innovazioni appaiono più nette del passato, e proprio sui punti maggiormente controversi: dal superamento del sistema sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi (ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori), alla modifica dei vincoli dell'art. 2013 c.c. (sul mutamento delle mansioni del lavoratore), alle condizioni e ai tempi di fruibilità delle integrazioni salariali. Va ricordato in proposito che il Governo, salvo accenni a regole di legge sulla rappresentatività sindacale, ha evitato di intervenire direttamente sulle relazioni industriali, in particolare sulla struttura e sugli effetti della contrattazione collettiva, diversamente da quanto è stato fatto per legge in alcuni Paesi dell'Unione europea.

In tema di rapporti individuali due aspetti sembrano caratterizzare le recenti politiche del lavoro. Il primo è l'incentivazione dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, funzionalmente connessa all'intensa modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e alle agevolazioni introdotte dalla Legge di Stabilità per il 2015 (peraltro d'importo decrescente nel 2016). L'annunciata convenienza di questo contratto rispetto a quello a termine ha favorito la "stabilizzazione" di un numero non irrilevante di rapporti temporanei. Al medesimo riequilibrio fra lavoro temporaneo (e flessibile/precario) e contratto a tempo indeterminato è indirizzata la normativa sul riordino dei modelli (o specie) contrattuali.

Il secondo riguarda le tutele della disoccupazione (Naspi e indennità di disoccupazione Dis-Coll). I nuovi provvedimenti introducono un'estensione del grado di copertura di queste tutele recuperando un ritardo storico del sistema italiano. Peraltro l'estensione della Naspi è compensata da una riduzione della durata e dell'importo, così mutuando l'esperienza sviluppata in alcuni Paesi dell'Unione europea.

Un altro tradizionale punto critico del sistema italiano, consistente nella debolezza delle politiche attive e degli strumenti di gestione del mercato del lavoro, dovrebbe essere corretto dalle misure introdotte dal D.Lgs. n.150/2015, volto per l'appunto a riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, con l'avvertenza che la loro efficacia dipende dalle risorse finanziarie disponibili e dall'efficienza degli strumenti necessari alla implementazione di tali

-

²² T.TREU, *Gli sviluppi delle relazioni di lavoro nell'esperienza internazionale e comparata Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in Diritto delle Relazioni Industriali, 3/2015, p.617.

politiche, cioè dalla capacità dei servizi per l'impiego e della formazione di sostenere le persone disoccupate, e i giovani in particolare, nella ricerca di opportunità di impiego. Del resto, è opinione ampiamente condivisa che sono proprio queste istituzioni a poter favorire una effettiva "occupabilità" dei lavoratori nel contesto dei difficili mercati "transizionali" tipici della nostra epoca²³.

Ciò premesso, nel prosieguo del presente articolo la tecnica legislativa e l'efficacia delle recenti politiche del lavoro verranno esaminate -con particolare riferimento ad alcuni istituti contrattuali e ad alcuni aspetti delle politiche attive-, iniziando dai seguenti profili: a) la strumentazione legislativa adottata (decretazione d'urgenza e legislazione delegata), per verificarne il corretto utilizzo e il rispetto dei principi costituzionali; b) il ricorso al maxiemendamento e al voto di fiducia come vie utili ad abbreviare i tempi di approvazione dei provvedimenti; c) la *ratio* della *semplificazione*, considerata in senso ampio e cioè riguardante non solo determinate discipline legislative e taluni istituti contrattuali ma anche attività e funzioni di analisi e di proposta, come quelle attribuite al CNEL, per metà "istituzione" di rango costituzionale e, per l'altra, "casa delle rappresentanze", abolito dalla *cit*. riforma costituzionale perché "non più rispondente" ai motivi che ne avevano giustificato l'istituzione; d) l'utilità e l'efficacia della frequente rivisitazione di discipline di pur recente regolazione, come il contratto di lavoro a tempo determinato, il contratto a tempo parziale, l'apprendistato e la tutela contro il licenziamento illegittimo.

- 3. Tra innovazione e conservazione. Innovazione sul piano dei contenuti. Conservazione sul piano delle procedure legislative, per il ricorso a due consuete coppie di strumenti: decretazione d'urgenza & delegazione legislativa; maxiemendamento & voto di fiducia.
- 3.1. La tecnica legislativa adottata nella recente riforma del diritto (e del mercato) del lavoro si distingue per due caratteri opposti: uno innovativo rispetto a precedenti riforme; l'altro, invece, confermativo di sistemi e tecniche adottati in passato.

L'elemento *innovativo* riguarda i contenuti della riforma (prescindendo dalla loro qualità ed efficacia) e la malpropria marginalizzazione delle parti sociali, in particolare delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori, alla definizione del disegno complessivo della riforma e di alcuni suoi aspetti cruciali.

Sotto il profilo contenutistico, a parte l'opera di *semplificazione*, l'innovazione da molti ritenuta più significativa, anche per il suo "impatto di sistema", indipendentemente dal suo esito quantitativo concerne il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato "a tutele crescenti", che il D.Lgs n. 81/2015 definisce già nell'*incipit* come la *forma comune* di rapporto di lavoro, in ossequio a specifiche previsioni del diritto dell'Unione europea, anche se di fatto convivente con una nutrita famiglia di contratti di lavoro flessibili e/o precari (su cui *infra*). Sul piano delle relazioni sindacali e della partecipazione delle parti collettive al disegno normativo, invece, il "cambiamento *di verso*" si è sostanziato in un *diverso* atteggiamento verso le Parti sociali, spesso limitato a sobrie riunioni, dovuto forse al desiderio del Governo di avanzare in tempi rapidi anche attraverso "semplificazioni" di procedure e prassi non istituzionali²⁴ da esso ritenute dilatorie e poco fruttuose. A ben vedere, e a riprova del piglio decisorio del nuovo Esecutivo, anche le Commissioni parlamentari, che pure hanno riempito di contenuti una delega troppo generica e a tratti confusa, hanno faticato a ricevere ascolto. Non era la prima volta che questo si verificava, ma era la prima

_

²³ *Ibidem*, p.618

²⁴ Talune procedure consultive pre-legislative erano già state marginalizzate negli ultimi anni, come quelle del dialogo sociale per la recezione di norme comunitarie, enunciate nel Protocollo concordato tra Governo e organizzazioni sindacali dei lavoratori, allegato al verbale d'intesa del 22 dicembre 1998, che reca il testo del "patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"; sul quale si v. L.FICARI, "Patto sociale" e linee per l'attuazione del diritto comunitario, Il Diritto del lavoro, 2/1999, p. 233 e s.

volta che accadeva con tale intensità, favorita dalla tecnica legislativa arrembante²⁵ del Presidente del Consiglio, poco aperta a pareri e raccomandazioni. Da qui il comprensibile *dis-orientamento* di quei soggetti che in passato avevano collaborato, con diversi ruoli e alterna fortuna, a disegnare e normare le politiche del lavoro seguendo le rotte delle procedure parlamentari e di quelle consultivo/concertative sindacali. Neppure con la legge delega n. 30/2003 si era arrivati a tanto, giacché, come ricordato, essa era stata preparata dal Libro Bianco del 2001, che aveva dato luogo a dibattiti e incontri tra parti governative e attori sociali.

La parte *meno innovativa*, perché mutuante tecniche adottate dai governi precedenti, si manifesta nel ricorso a *due* consolidate *coppie* di strumenti: da un lato la decretazione d'urgenza e la legislazione delegata; dall'altro, la coppia maxiemendamento e voto di fiducia²⁶.

Tratto comune alle politiche (del lavoro, ma non solo) dei governi più recenti è dunque il valore assunto dalla *rapidità* nella produzione normativa, presentata come sinonimo di *qualità*, anzi di *buona qualità*. Complementare a questo inno alla rapidità è il costume di annunciare un "programma dei cento giorni", che dopo aver trovato il suo miglior interprete nel governi presieduti da Silvio Berlusconi è stato adottato anche dagli altri esecutivi.

Non v'è dubbio che, quanto a rapidità il decreto legge supera ogni altro strumento, tanto da esercitare nell'ultimo decennio un fascino particolare sul Legislatore, spesso incalzato dai morsi della crisi e dagli obblighi europei ed internazionali. La decretazione d'urgenza, utilizzata anche come testa di ponte di misure più organiche da attuarsi con deleghe al Governo, consente infatti allo Stato di rispettare in modo sollecito impegni assunti nelle sedi europee e internazionali e di principiare le richieste *riforme strutturali ed efficaci*. Questo metodo "verticalizza" l'ingresso degli atti sovranazionali traducendoli rapidamente nell'ordinamento interno. Tuttavia, in epoca più recente il decreto legge è stato usato non solo -e frequentemente- per dare risposte immediate ad oggettive situazioni di crisi o per fronteggiare "l'attuale contingenza economico-finanziaria" ma anche per reagire al clamore mediatico suscitato da fatti e situazioni sicuramente gestibili con più consoni provvedimenti²⁸. Si aggiunga che spesso l'esigenza di rapidità e la correttezza del ricorso

2:

²⁵ M.MAGNANI, *Il formante contrattuale: dal riordino dei "tipi" al contratto a tutele crescenti (ovvero del tentativo di ridare rinnovata centralità al lavoro subordinato a tempo indeterminato*), in "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 1831" (a cura di M.Rusciano e L.Zoppoli), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 3/2014, p. 18.

²⁶Sull'abuso della decretazione d'urgenza e sul ricorso al maxiemendamento e al voto di fiducia si ricorda il monito del Presidente Napolitano, espresso durante la cerimonia dello scambio di auguri di Natale, il 16.12.2014, il quale auspicava che le riforme avviate dal Governo Renzi potessero "far recuperare l'agibilità e la linearità perduta del processo legislativo, da anni degradatosi qualitativamente e degenerato fuori di ogni correttezza costituzionale". "Mi riferisco ovviamente" –aggiungeva il Presidente della Repubblica- "all'abuso della decretazione d'urgenza, al ricorso, per la conversione dei decreti, a voti di fiducia su abnormi maxiemendamenti, e anche al fenomeno di ostruzionismi ambiguamente rivolti a compromessi lesivi della chiarezza delle norme e della coerenza dei testi di legge che ne risultano".

²⁷Il Presidente del Consiglio, rispondendo il 23.10.2014 al Presidente della Camera -che invitava il Governo ad "autolimitarsi" nell'uso dei decreti legge- ha difeso il ricorso alla decretazione d'urgenza, attribuendosi fra l'altro il merito di averne fatto un uso limitato, ma riconoscendo anche che "il decreto legge rappresenta talvolta l'unico strumento di cui il governo dispone per intervenire con tempestività su temi caratterizzati dai requisiti della necessità ed urgenza, che sono tanto più frequenti nel contesto dell'attuale contingenza economico-finanziaria". In realtà, dati della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri dimostrano che nei primi nove mesi del governo Renzi, su un totale di 105 provvedimenti governativi, i decreti legge sono stati 22 (21%), i disegni di legge 47 (45%) e i decreti legislativi 36 (34%). Negli stessi mesi dell'anno 2013 (governi Monti e Letta) i decreti legge furono 19; nello stesso periodo del 2012 furono 26 (governo Monti). *Cfr.* i dati pubblicati nel "Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo (27/11/2014)". Dal 15 marzo 2013 al 15 marzo 2016, su 420 atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione i decreti legge ammontano a 74 (di cui 59 convertiti con modificazioni), i decreti legislativi a 127.e le leggi a 200. Fonte: Camera dei deputati. Servizio studi. Osservatorio sulla legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2016.

²⁸Si v. ad es. il D.L. 20.9.2015, n. 146 recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione", convertito dalla L. 12.11. 2015, n. 182, che estende le norme sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (L. n. 146/1990) all'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura. La necessità e l'urgenza del provvedimento sono

al decreto legge è contraddetta dall'anomalia degli emendamenti introdotti in sede di conversione del decreto e dal ricorso al voto di fiducia sui maxiemendamenti. Con l'avvertenza che la confusione fra i due procedimenti, che cioè attraverso gli emendamenti s'introducano norme che non rispondono a quella necessità, significa sacrificare il potere legislativo oltre il necessario.

L'imperativo di velocizzare il processo normativo ha comportato il "razionamento" dei tempi dedicati all'analisi di pareri, raccomandazioni e consigli, oltre che alla valutazione degli effetti di leggi anteriori che s'intendono modificare o abrogare; senza contare i tempi della discussione parlamentare, nelle Commissioni e in Aula, che rischiano di rallentare l'*iter* e di alterare lo schema e/o il testo originario del Governo. Per superare queste insidie, l'approvazione della legge delega n. 183/2014 è avvenuta al Senato in prima lettura e con un'unica votazione su un "maxiemendamento" sul quale il Governo aveva posto la fiducia. Al fine di accelerare i lavori parlamentari e "blindare" il testo in un unico blocco, si è provveduto ad accorpare i precedenti sei articoli in uno solo, suddiviso in ben 15 commi nella versione finale, formando un corpo ipertrofico e dai contenuti eterogenei, talora poco coerenti con le premesse generali ovvero con gli scopi e gli obiettivi della riforma.

Ora, affinché "legiferare in fretta" diventi anche "legiferare meglio", e quindi aspiri a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica, è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare. L'individuazione dei risultati desiderati dev'essere effettuata prima di scegliere quali azioni finanziare e mettere in pratica. Si tratta di un requisito ovvio, eppure nella pratica comune quasi mai rispettato. È usuale, infatti, che vengano prima definite le azioni, in modo spesso generico, razionalizzandone semmai ex-post le finalità, con un conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione materiale, quando finalmente hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese. È auspicabile che in futuro il legislatore italiano accolga le migliori indicazioni dell'agenda europea "Legiferare meglio", consistenti nel "valutare rigorosamente l'impatto della legislazione in fase di preparazione, compresi gli emendamenti sostanziali introdotti durante il processo legislativo, in modo che le decisioni politiche siano prese con cognizione di causa e si basino su elementi concreti. Inoltre, sebbene la tendenza naturale dei politici sia quella di concentrarsi su nuove iniziative [si dovrebbe] dedicare un'attenzione perlomeno equivalente alla revisione della legislazione vigente e identificare cosa possa essere migliorato o semplificato"²⁹.In tal senso, poiché le decisioni assunte ai vari livelli istituzionali riguardano tutti, è necessario "aprire il processo decisionale potenziando la trasparenza e il controllo grazie alle maggiori opportunità per le persone di esprimere la loro opinione"30.

3.2. Quanto alla "coppia" *maxiemendamento & questione di fiducia*, da tempo vien fatto rilevare -e non solo in dottrina- che il suo utilizzo produce una deviazione rispetto all'assetto bicamerale paritario (o perfetto) del procedimento legislativo disegnato dalla Costituzione, riconfigurandolo come "monocameralismo di fatto", "monocameralismo procedurale" o "bicameralismo alternato" Soprattutto nelle ultime legislature si è registrata una frequente tendenza ad istruire taluni

state giustificate dal "ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione". All'origine del provvedimento v'era la chiusura al pubblico del Colosseo, per un'assemblea sindacale di tre ore regolarmente indetta, avente ad oggetto il mancato rinnovo del contratto collettivo ed il mancato pagamento del salario accessorio. Sulla dubbia legittimità costituzionale del *cit.* decreto, con riferimento all'art. 40 della Costituzione e all'interpretazione datane dalla Corte costituzionale, oltre che sulla dubbia sussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, si v. R.BORTONE, *Il decreto beni culturali alla prova della legittimità costituzionale*, Il Sole 24 Ore del 29 settembre 2015.

²⁹Cfr. l'Accordo interistituzionale 'Legiferare meglio' (GUCE, 31.12.2003 C 321/1).

³⁰Ibidem

³¹Sulla paternità delle locuzioni riportate nel testo, si v. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in Rivista Associazione Italiana costituzionalisti, n. 3/2013,p. 7 (www.rivistaaic.it).

provvedimenti (in particolare, ma non solo, quelli di carattere economico-finanziario e le leggi di conversione dei decreti legge) e a determinarne i relativi contenuti nell'ambito della Camera che li esamina in prima istanza, per poi sottoporli ad una mera ratifica "a scatola chiusa" della Camera che interviene per seconda, grazie alla presentazione del maxiemendamento e alla posizione della fiducia (com'è avvenuto per la legge delega n. 183/2014).

Questa prassi costituisce una "obliqua valvola di sfogo"³² creata negli interstizi della disciplina costituzionale e regolamentare per superare i limiti del bicameralismo paritario, prima da parte delle stesse forze politiche che stentavano a porvi rimedio con un'organica riforma, ed oggi da parte delle stesse forze politiche che hanno posto mano ad una riforma costituzionale che supera il bicameralismo "paritario" o perfetto. I vantaggi che la "coppia" *maxiemendamento & questione di fiducia* produce per il Governo, a "costituzione invariata", non sono di poco conto. Si tratta di una drastica riduzione della durata complessiva del procedimento legislativo e di una maggior protezione dei contenuti dei provvedimenti, che non comportano necessariamente il sacrificio dell'istruttoria, del dibattito e del potere d'emendamento parlamentare: essi, infatti, sono preservati ma sostanzialmente concentrati in capo alla Camera che interviene per prima.

A ben vedere, il "modello" italiano dei maxiemendamenti presenta non poche analogie con il voto bloccato (*vote bloqué*) previsto dalla Costituzione francese³³. A parte la circostanza che il primo è frutto di una forzatura distorsiva³⁴ del dato costituzionale e regolamentare, cresciuta all'interno della prassi parlamentare italiana, mentre il secondo è istituto disciplinato dalla Costituzione francese³⁵, sia l'uno che l'altro mettono il Parlamento di fronte all'alternativa fra "prendere o lasciare" il testo in discussione, senza possibilità di emendamenti, stralci, divisioni o aggiunte, e con priorità della relativa votazione. Tuttavia solo il maxiemendamento chiama in causa il vincolo fiduciario, realizzando "una perversa compenetrazione tra funzione legislativa e di controllo" ³⁶.

Quanto, invece, alla struttura del testo legislativo, mentre il voto bloccato può essere richiesto su testi o parti di testo, senza che ciò intacchi in alcun modo l'ordinaria partizione in articoli e commi, il maxiemendamento, essendo collegato in modo inscindibile con la questione di fiducia in vista della posizione della quale viene modellato, esige l'accorpamento dell'intero provvedimento in un unico articolo Tale profilo, che denuncia l'origine "patologica" dell'istituto, ne costituisce tuttora uno dei principali aspetti critici e più difficilmente superabili³⁷.

3.3. Un esempio recente di tale "patologia" è dato dal maxiemendamento n. 1800 dell'8 ottobre 2014, relativo alla riforma del lavoro, con il quale -come anticipato-il disegno di legge n. 1428/2014 ha sostituito gli originari sei articoli che disciplinavano altrettante deleghe al governo, con un *singolo* articolo che assorbiva tutte le deleghe della precedente versione del testo, e con alcune modifiche sostanziali, così producendo una selva di commi di difficile lettura, anche perché non

³⁷*Cfr.* D.DE LUNGO, *cit.* p. 11.

³² Così D. DE LUNGO, Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura, cit.p. 9.

³³ Si v. i contributi di N. LUPO, V. LIPPOLIS, G. GUZZETTA, E. GRIGLIO, in E.GIANFRACESCO- N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007

³⁴Cfr. P. CARETTI, Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto, in E.GIANFRACESCO-N.LUPO (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Luiss University Press, Roma, 2007. 43; nonché . DE LUNGO, cit. p. 7.

⁵⁵ Che all'art.44, co. 3, così dispone: "Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo".

³⁶ Così G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E.GIANFRACESCO-N.LUPO (a cura di), *cit.* nota 30, p.373. La Corte cost. ha adottato un orientamento assai cauto nel valutare questa prassi; in particolare, nella sent. n. 391/1995, la Corte ha sostenuto che l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale, sancita dall'art.72 Cost., riguardi il solo procedimento legislativo ordinario e non anche quelli speciali (fra i quali figura appunto quello cui da origine la posizione della questione di fiducia), la cui configurazione è rimessa ai regolamenti parlamentari, senza possibilità peraltro per la Corte di sindacare le eventuali violazioni.

provvisti di rubrica. Si aggiunga che la dilatazione degli stessi commi costringeva i redattori a inserirvi ulteriori suddivisioni, spesso multiple: anzitutto utilizzando le lettere dell'alfabeto (in alcuni commi addirittura raddoppiandole per contenere tutti i principi e criteri direttivi); e poi riutilizzando i numeri cardinali progressivi, rendendo in tal modo ancor più complessa e intricata la lettura del provvedimento, col rischio di confondere il numero segnaletico del sub-comma di secondo livello con quello dello stesso comma³⁸.

La celere attività legislativa ottenuta "semplificando" le stesse procedure deliberative (diremmo per saltum, grazie all'uso combinato di maxiemendamento e voto di fiducia), ma a scapito della chiarezza del provvedimento, conferma l'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo, che già in atto da anni si è consolidato durante il Governo Monti e il Governo Renzi. Quest'ultimo si è distinto per un uso più spigliato della legislazione delegata, come ha dimostrato nei provvedimenti in materia di lavoro adottati sin dal suo insediamento a Palazzo Chigi. Dopo aver esordito con un decreto legge sul contratto a termine e l'apprendistato (che avrebbe ben potuto normare con legge ordinaria), il Governo ha fatto ampio ricorso alla legislazione delegata. Come lo stesso Presidente del Consiglio aveva tempestivamente annunciato, il Governo avrebbe adottato vari decreti legislativi per attuare una delega dal carattere plurimo, riguardante molteplici profili del lavoro e del suo mercato, tra loro collegati ma diversificabili. Ora, trattandosi di una delega al Governo, era lecito attendersi che essa avrebbe rispettato i limiti indicati nell'art. 76 Cost.³⁹, individuando un "tempo limitato", definendo meglio l'oggetto e specificando i rapporti e le situazioni identificabili nell'ambito di una stessa materia. Ciò perché la Costituzione vieta non solo il conferimento al Governo di pieni poteri ma anche qualunque legge delegante priva della necessaria previsione dei settori disciplinabili dai conseguenti decreti. È noto del resto che senza delegazione delle Camere il Governo non può emanare decreti legislativi aventi valore di legge ordinaria, perché in tal caso eserciterebbe un potere di cui non dispone, con conseguente sua sindacabilità per difetto di delega, mentre la stessa legge delegante, se poco rigorosa nella formulazione dei principi e criteri direttivi nonché nella definizione degli oggetti da regolare, sarebbe anch'essa sindacabile dalla Corte costituzionale per violazione dei requisiti richiesti dall'art. 76, ancor prima dell'entrata in vigore del relativo decreto legislativo.

Da qui i dubbi manifestati (da non pochi ed invero non poco autorevoli scrittori) sulla conformità della legge delega alla Costituzione, in base alla constatazione che il testo recava spesso generiche direttive alle quali dovevano informarsi i decreti legislativi; che mancava una puntuale definizione degli "oggetti" da regolare; che i settori di intervento erano indicati più per obiettivi che per istituti e fonti regolative. Senza contare che l'incostituzionalità poteva estendersi anche ai decreti delegati. Insomma: il contenuto della legge delega era smisurato, giacché riguardava quasi l'intero diritto del lavoro, ma formulato in modo generico. Le correzioni apportate dalle Commissioni parlamentari hanno contribuito a riempire la delega di contenuti più precisi, senza però dissolvere tutti i dubbi.

3.4. La parte *conservatrice* delle tecniche e dei metodi adottati nelle recenti politiche del lavoro conferma l'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo in atto da oltre cinquant'anni⁴⁰; e la cui ulteriore espansione avrebbe di fatto trasformato l'Esecutivo, da "co-legislatore" in *Governo legislatore*⁴¹. Abbiamo già fatto cenno alla netta prevalenza di leggi che per tipologia discendono

_

³⁸ In proposito, si *v*. M.BROLLO, *Brevi note sulla 'semplificazione' nel Jobs act*, in "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 1831" (a cura di M.Rusciano e L.Zoppoli), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes, 3/2014, p.77 e s.

³⁹ Art. 76 Cost.: "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

⁴⁰ E. CHELI, L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo, in Riv. trim. dir. pubbl., 1959, 515 es.

⁴¹ G. D'AMICO, Governo legislatore o Governo giudice? Il decreto legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria, in Dir. pubbl., 2004, 1123 e s.; .G. DI COSIMO, Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore), 9 maggio 2013, in www.forumcostituzionale.it. Si v. altresì. G.TARLI BARBIERI, La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo, in Le deleghe legislative (a cura di P. Caretti e A. Ruggeri), Milano, 2003, 47 es.; A. PREDIERI, Il

dall'iniziativa del Governo. Il passaggio di potere normativo dal Parlamento al Governo altera certamente il rapporto regola/eccezione su cui si basa il riparto costituzionale fra legislativo ed esecutivo, col risultato che il potere normativo viene di fatto esercitato dal secondo. Ora, il dato quantitativo della produzione normativa del governo en pone di per sé problemi di ordine costituzionale a condizione che vengano rispettate le regole stabilite dalla Costituzione il rispetto delle condizioni procedurali e di contenuto previste dagli articoli 76 e 77 Cost., meno evidente è, invece, il collegamento con il dato quantitativo della produzione normativa dell'Esecutivo. Il punto è che il mancato rispetto delle suddette condizioni rileva in riferimento al singolo atto con forza di legge, per cui il vizio può essere sindacato dalla Corte costituzionale. Di converso, il dato dell'imponente produzione rileva certamente sul piano del sistema delle fonti ma non come motivo di incostituzionalità di un singolo atto atto.

Qual è l'orientamento della Corte costituzionale su tali fenomeni ? Esso non è univoco: mentre in tema di decretazione d'urgenza fa registrare dinamiche di un qualche interesse⁴⁵, altrettanto non può dirsi per la legislazione delegata⁴⁶. A quest'ultimo proposito è opportuno ricostruirne brevemente il contesto

Il fenomeno del "Governo legislatore" pone problemi sul piano della tutela dei diritti e su quello del rapporto fra poteri: parlamento e governo. Si dice comunemente che, sul piano della tutela dei diritti, l'attività della Corte si atteggia come "giudice dei diritti"; sull'altro piano, invece, come "giudice dei poteri". Questa premessa introduce ai contenuti necessari della legge di delega, di cui all'art. 76 Cost. Il quale vincola non solo il Governo, tenuto a rispettare i contenuti necessari, ma anche il Parlamento, che attraverso questi ultimi deve circoscrivere effettivamente lo spazio d'azione del decreto legislativo. La regola dei contenuti necessari della legge di delega e, per altro verso, quella dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge, servono a definire i ruoli che nella forma di governo parlamentare spettano al Governo e al Parlamento, nel senso che stabiliscono ciò che possono fare e non devono fare in merito all'esercizio del potere normativo di livello primario. Da questo punto di vista, entrambe le regole hanno lo stesso scopo: servono ad impedire che la maggioranza parlamentare ceda eccessivo potere normativo al Governo per mezzo della legge (di delega o di conversione). La violazione di queste regole si riflette sul riparto di compiti che la Costituzione assegna al Legislativo e all'Esecutivo, nel senso che il secondo usurpa il ruolo del primo⁴⁷. Difatti, se la legge di delega indeterminata consente al decreto legislativo di dettare discrezionalmente la disciplina di una certa materia e, dunque, al Governo di sostituirsi di fatto al Parlamento, a sua volta, il decreto-legge adottato in mancanza dei requisiti di necessità e urgenza consente al Governo di dettare una disciplina di livello primario in luogo del Parlamento.

governo colegislatore, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, Il decreto legge fra governo e parlamento, Milano, 1975, VII e s

⁴² Dal punto di vista dell'iniziativa quella governativa (165 atti, 82,50%); prevale nettamente su quella parlamentare (33 atti; 16,50%); e sull'iniziativa "mista" (32; 1,00%). Ciò è conseguenza del ruolo svolto dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi che per la tipologia spettano all'iniziativa governativa, con l'eccezione delle ratifiche. Fonte: Camera dei deputati. Servizio studi. Osservatorio sulla legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2016.

⁴³Cfr. M. CARTABIA, Legislazione e funzione di Governo, in Riv. dir. cost.le, 2006, p.86.

⁴⁴ Già la sent. n. 360/1996 della Corte cost., sulla reiterazione dei decreti-legge, mostra che il dato quantitativo può tutt'al più contare sul terreno dell'illegittimità costituzionale come fattore che rende più "visibile" l'illegittimità del singolo atto con forza di legge, fermo restando che l'illegittimità non dipende da questo fattore ma dalla violazione delle condizioni costituzionali per l'adozione dell'atto governativo con forza di legge.

⁴⁵ Con la sent. n. 171/2007 il controllo della Corte cost. nella decretazione d'urgenza è divenuto diretto, e porta all'illegittimità della legge di conversione dato che l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge si riverbera sulla legge che segue.

⁴⁶ G. DI COSIMO, Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore), cit.

⁴⁷ Sul rapporto fra le regole concernenti le fonti del diritto e lo stato della democrazia, si *v*. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia.*, n Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 10, Torino, 2000, p 75 e s..

Se il ragionamento è corretto (e così sembra, in via di principio) la Corte costituzionale dovrebbe vigilare sul rispetto di quelle regole. Tuttavia, per quanto concerne i contenuti necessari della legge di delega, la giurisprudenza costituzionale sembra deludere questa aspettativa, nel senso che non si "allinea" a quella sulla decretazione d'urgenza. È pur vero che la Corte ha cominciato a censurare i decreti legislativi per eccesso di delega ma non si è spinta a sanzionare la legge di delega indeterminata, cioè la legge che non circoscrive adeguatamente il potere normativo del Governo⁴⁹. Alla base di quest'orientamento sta forse l'idea che il Parlamento sia libero di regolare l'estensione del potere normativo conferito al Governo. Il diverso atteggiamento della Corte sulla delega legislativa e sulla decretazione d'urgenza si spiega anche alla luce della sequenza fra atto parlamentare e atto governativo scandita dalla Costituzione: la preesistenza della legge di delega indeterminata consente di interpretarla allo scopo di limitare l'eccessiva discrezionalità del decreto legislativo⁵⁰ (o meglio, allo scopo di rendere discrezionale "in senso tecnico" la potestà che l'organo delegato è chiamato ad esercitare)⁵¹. Nella delega il controllo sulla legge è (allo stato delle cose) indiretto, nel senso che non porta alla sua censura ma opera per via interpretativa (non senza contraddizioni) allo scopo di restringere lo spazio operativo del decreto legislativo che segue nella sequenza fra atto parlamentare e atto governativo.

In conclusione può dirsi che la produzione normativa dell'Esecutivo assume caratteri patologici quando oltrepassa la linea di sicurezza tracciata dalle regole costituzionali che ripartiscono il potere normativo fra legislativo ed esecutivo. Quanto alla Corte costituzionale, essa incontra maggiori difficoltà nel sanzionare il Parlamento che non difenda le proprie prerogative piuttosto che il Governo che le "usurpi"⁵².

4. Profili di legittimità costituzionale -per genericità della delega- nella L. n. 183/2014.

4.1. Il Parlamento, approvando la legge delega 183/2014 grazie al voto di fiducia posto al maxiemendamento, ha attribuito al Governo il potere di dettare una gran copia di nuove regole sulle quali la delega, malgrado le correzioni apportate, è rimasta "in bianco" 53 su vari punti, per l'insufficiente determinazione di quei "principi e criteri direttivi" ai quali il Governo, secondo l'art. 76 Cost., deve attenersi nella formulazione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Un uso siffatto delle legislazione delegata non dipende solo dal generale contesto di crisi, o dalla tendenza del Governo a prevalere sul Parlamento nella formazione delle leggi. Nel suo concreto manifestarsi, e con particolare riferimento alla materia al nostro esame, esso appare intimamente legato alla composizione del nuovo Governo e al suo sostegno in Parlamento. Tanto che la delega sembra non venga fatta da "un Parlamento al Governo" ma "da quel Parlamento a quella compagine governativa", che, come altre (Governi Tambroni, Craxi II, Prodi I, Berlusconi IV) è caratterizzato dal costituirsi dopo crisi di governo generate da situazioni assai peculiari; sicché è verosimile che solo il ritrovato rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento costituisca il terreno fertile su cui

⁴⁸ Con la sentenza n. 340/2007, la Corte costituzionale è andata al di là del semplice monito, discostandosi dalla precedente giurisprudenza che aveva dilatato, fino a svuotarlo di significato, quel naturale processo di riempimento che deve legare delega e decreto legislativo. Ad essere colpito è stato solo il decreto legislativo, mentre sarebbe stato opportuno un sindacato più rigoroso anche sulla legge di delega e sulla presenza di quei "limiti minimi" che devono essere posti dal legislatore, in quanto presupposti di validità dell'atto.

⁴⁹Con l'eccezione della sent. n. 280/2004, che andava (ma solo in parte) nel senso qui sopra ricordato. Questa sentenza interessa ai nostri fini non solo perché è la prima (ed unica) sentenza che "colpisce" una legge di delega dello Stato (un altro precedente riguardava una Legge della Regione Sicilia, in cui la causa dell'illegittimità derivava da un'assenza dei principi e criteri direttivi imposti dall'art. 76) ma anche perché concerne una "vicenda normativa" con talune analogie con la riforma del lavoro del Governo Renzi.

⁵⁰Cfr. G. DI COSIMO, Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore), cit.

⁵¹Secondo L. PALADIN, la legislazione delegata non può essere mai libera nell'individuare gli interessi da soddisfare e degli scopi da raggiungere, ma deve ritenersi "discrezionale nel senso tecnico dell'espressione, in quanto vincolata nei suoi confini" (L.PALADIN, Le fonti del diritto italiano, Il Mulino, Bologna 1996, p. 207). ⁵² G. DI COSIMO, *Ibidem*.

⁵³Sulla c.d. delega in bianco si v. R.RUSSO, La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale, in Associazione italiana costituzionalisti, Osservatorio costituzionale, Gennaio 2015.

impiantare disegni di legge di delega, anche poco conformi ai principi di cui all'art. 76 della Costituzione ⁵⁴. Per vero, la prassi legislativa, solo poche volte censurata dalla Corte costituzionale, tende a delineare in modo piuttosto indeterminato principi e criteri direttivi, specie nell'ambito delle deleghe disposte in funzione di "riordino", "coordinamento", "armonizzazione", "semplificazione", "riassetto", "codificazione" (v. supra, Cap. II). Addirittura, secondo una tesi "estremizzante", la scelta di conferire la delega sarebbe in certo qual modo esente dal sindacato di legittimità costituzionale perché "la giuridicizzazione dell'an della delega comporterebbe che la Corte possa censurare la eventuale manifesta irrazionalità del conferimento [...] il che, oltre a postulare una estensione degli ambiti della riserva di legge formale, si tradurrebbe in un sindacato assai vicino a quello di merito"55. Tuttavia, anche le posizioni più moderate ritengono che l'art. 76 Cost. non osti all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo o, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante. A tal fine citano l'orientamento della Corte secondo cui, ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega "le norme della legge di delegazione che determinano i principi e i criteri direttivi devono essere interpretate tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità ispiratrici della delega" (Corte cost., ord. n. 248/2004). Aggiungendo che, "anche ove dubiti del rispetto dei limiti della delega, il giudice deve privilegiare [...] l'interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità" (Corte cost., ord. n. 214/2004). Si spiegherebbe in tal modo l'assenza di interventi ablativi della Corte sulle leggi di delega. Insomma, la prudenza in genere usata dalla Corte nel sindacare il rispetto dell'art. 76 Cost. da parte della norma delegante si giustificherebbe con "la necessità di precisare i limiti costituzionali dell'istituto e l'impossibilità di valutare il merito delle scelte del legislatore delegante"56.

4.2. L'atteggiamento della giurisprudenza costituzionale su richiamato non aiuta a risolvere i dubbi sul grado di precisione dei principi e criteri direttivi: ragionando in termini astratti si può affermare che essi possono essere più o meno analitici e che non è possibile determinarne *a priori* il grado di precisione e di dettaglio che soddisfi il vincolo di contenuto imposto dalla Costituzione.

Con riferimento alla legge delega n. 183/2014, le posizioni pro e contro la violazione di quei principi e criteri direttivi riguardano in particolare la delega contenuta nell'art. 7. Essa conferisce al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi al fine di: a) rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione; b) ridurre e semplificare, e quindi riordinare il catalogo delle forme contrattuali per renderle più coerenti con le esigenze occupazionali e produttive; c) rendere più efficiente l'attività ispettiva.

La legge delega enumera in dieci punti, corrispondenti alle lettere *a-l* del co. 7 dell'art. 1, i relativi principi e criteri direttivi. Salvo i principi enumerati alla lett. *l*, evidentemente volti a conferire maggiore efficacia ed efficienza all'attività ispettiva, e quelli di cui alla lett. *h*), i principi enumerati dalle restanti lettere declinano le aree d'intervento volte a rafforzare direttamente o direttamente le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione.

È lecito chiedersi se questa enumerazione soddisfi il requisito imposto dall'art. 76 della Costituzione e se basti al tal fine la presenza di ben dieci punti di principi e criteri direttivi.

In via di primo approccio si deve evidenziare che il requisito imposto dalla Costituzione non è di tipo quantitativo ma qualitativo. L'art. 76 Cost. non richiede al Governo di descrivere in modo

⁵⁴R.RUSSO, *ibidem*.

⁵⁵Cfr. L.IANNUCCILLI (a cura di), L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale, in La delega legislativa. Quaderno predisposto in occasione del seminario di studio del 24 ottobre 2008, www.cortecostituzionale.it, p. 4.

⁵⁶Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura, in E. ROSSI (a cura di), Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura, CEDAM, Padova, 2009, p. 59; nonché I. DEL VECCHIO, Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente, in federalismi.it – Focus Fonti, 3/2015. Cfr. altresì L. CARLASSARE, voce Legalità (principio di), in Enc. giur., XVIII, 1990, p. 5. In ogni caso, negli ultimi anni la Corte è stata ancora chiamata a pronunciarsi su questioni di costituzionalità anche in riferimento alle norme deleganti.

analitico i contenuti della successiva attività delegata ma di indicare in modo *chiaro* le modalità di esercizio della delega conferita. Il veicolo semantico attraverso cui si manifestano i principi e criteri direttivi è "solo un significante": pertanto, se non è possibile ricavarne un "significato", la sua mera presenza non soddisfa il requisito imposto dall'art. 76 Cost⁵⁷.

Restano i dubbi seguenti. Una volta accertata la presenza dei criteri, e constatato che hanno carattere generico, questo dato può implicare la illegittimità dell'atto delegante? E quali sono le condizioni per soddisfare i requisiti costituzionali? Servono forse determinazioni puntuali nella legge di delega? E con quale dettaglio?

Si deve in proposito osservare che qualsiasi determinazione normativa, proprio perché generale e astratta può essere ulteriormente specificata. E ancora: una delega che avesse un contenuto tanto analitico da non lasciare alcuno spazio al Governo in sede di esercizio della medesima, renderebbe inutile l'utilizzo dello strumento della delega. Dice in proposito la Corte costituzionale: al governo "benché vincolato ai prescritti parametri [...] nell'adozione della normazione delegata [...] deve comunque riconoscersi un margine di discrezionalità tecnica, indispensabile per disciplinare in dettaglio la materia, poiché altrimenti, se la legge delegante raggiungesse un eccessivo grado di puntualità, non sarebbe più neppure utile il ricorso allo schema della delegazione" (sent. 354/98). Secondo la Corte l'art. 76 non lascerebbe solo un margine esecutivo al Governo perché ciò equivarrebbe a ridurre il decreto legislativo delegato a mero provvedimento esecutivo, come se vi fosse una generale riserva di legge formale. Come si vede, il problema non è di agevole soluzione, anche perché, partendo dal ragionamento della Corte, si dovrebbe poi discutere su quali siano, non più i confini della presenza adeguata di principi e criteri direttivi, ma il perimetro stesso della cennata "discrezionalità tecnica" se

4.3. Una lettura più attenta della L. n. 183/2014 conferma come alcuni dubbi di costituzionalità sollevati da vari scrittori non siano privi di fondamento.

Come già anticipato, la delega contenuta nel *cit*. co.7 si articola in più elementi. Uno di essi è meramente ricognitivo ("...recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro..."). Ad esso sono dedicati i principi e criteri direttivi enunciati nella lett. *a* dello stesso co. 7 ("individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali"). Dalla lettera della legge si evince che i fini ("valutare l'effettiva coerenza [...] in funzione di [...] superamento") sono del tutto estranei all'attività ricognitiva: l'esercizio di questa parte della delega consiste solo nella ricognizione dell'esistente, opera che per ciò stesso non necessita di formali principi e criteri direttivi in quanto impliciti nello specifico e ben delimitato compito da svolgere. Pertanto, il decreto legislativo, se non vuole incorrere nell'eccesso di delega deve rispettare quel "limite". In altri termini: non può "innovare" ma solo "individuare e analizzare". Ogni "innovazione" oltrepasserebbe i confini della discrezionalità in senso tecnico, stando alla *cit*. sent. n. 354/98 della Corte costituzionale. Se il legislatore delegato rispetta questo "limite" non *vulnera* i principi costituzionali.

La sostanziale legittimità della delega, come fin qui analizzata, viene però alterata dal principio contenuto nella lett. *i* del medesimo co. 7, laddove conferisce al Governo il potere di *abrogare*, con appositi decreti legislativi, "tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative". A parte alcune riserve sulla qualità redazionale di questo passaggio (il cui estensore par che ignori che disposizioni anteriori "incompatibili" con quelle posteriori sarebbero comunque abrogate implicitamente), è chiaro indice

-

⁵⁷R.RUSSO, *loc. ult. cit.*

⁵⁸ Sul cui significato si v. L.PALADIN, Le fonti del diritto italiano, cit.

di frettolosa scrittura il conferimento al Governo del potere di abrogare norme preesistenti da esso ritenute incompatibili con quelle disposte col testo organico semplificato, perché ciò implica non solo il potere di "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti" ma anche, con riferimento alle fattispecie incompatibili, il potere di innovarle in qualche modo (o omettendo norme preesistenti oppure scrivendone di nuove contrastanti con le vecchie).

A legittimare qualche dubbio di costituzionalità sui possibili contrasti fra testo organico semplificato e normativa anteriore sono proprio la natura e la funzione del suddetto testo organico: se, cioè, esso è solo ricognitivo o è anche innovativo.

Se esso è meramente ricognitivo, allora la delega non è "in bianco", dato che per quell'attività non servono formali principi e criteri direttivi; semmai è il decreto legislativo delegato ad aver cura di non incorrere nell'eccesso di delega. L'unica possibilità di contrasti con norme preesistenti è data dalla inesatta, parziale o incompleta riproduzione della normativa stessa -prima contenuta in fonti varie e diverse- in un testo organico. Oltre questo stretto argine, qualsiasi contrasto sostanziale tra testo organico e normativa pregressa si tradurrebbe in un eccesso di delega a carico del decreto delegato⁵⁹.

Se, invece, il testo organico è innovativo, anche di poco, allora determina l'illegittimità del decreto legislativo. In proposto, anche una innovazione "minimale" (nel senso che verrà precisato di qui ad un momento), secondo cui il legislatore delegato si limiti a scegliere, tra due o più schemi contrattuali, il più adatto a conseguire gli obiettivi prefissati, implica un'attività discrezionale che dev'essere sostenuta da un'idonea provvista di principi e criteri direttivi. Che invece sono rari e imprecisi nella legge delega. Ora, con l'occhio alla prudente giurisprudenza costituzionale, si potrebbe anche affermare che taluni essenziali principi e criteri direttivi sono impliciti nell'indicazione di "promuovere" il contratto a tempo indeterminato (co. 7, lett. b). Con la conseguenza che sarebbero legittimi solo i contenuti del "testo organico" che non si limitano a "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti", ma che operano anche una "selezione" volta a favorire il contratto a tempo indeterminato (o gli altri elementi contenuti nei principi enumerati nel co. 7). Dovrebbero invece ritenersi illegittimi i contenuti del "testo organico" che invadono altri ambiti. Nell'una e l'altra ipotesi, quel che determina la legittimità dell'atto delegante vincola l'atto delegato.

- 5. Profili di legittimità costituzionale -per eccesso di delega- nel D.Lgs. n. 81/2015 (sulla disciplina organica dei contratti di lavoro e sulla revisione della normativa in tema di mansioni), nel D.Lgs. n. 23/2015 (sul contratto di lavoro a tutele crescenti).
- 5.1. Con riferimento al *riordino della disciplina dei contratti* di lavoro, la L. n. 183/2014 indica alcuni principi e criteri direttivi nelle lett. *a*) e *b*) dell'art. 1, co. 7. La *ratio* del provvedimento, com'è dato evincere dalla lett. *b*), consiste nel "promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti". Benché concisa, questa formula sembra rispettare il precetto contenuto nell'art. 76 della Costituzione. Altrettanto non può dirsi, invece, per la lett. *a*) del co. 1 dell'art.7. Essa reca dei principi/criteri direttivi alquanto *eterei* nella parte in cui legittimano il Governo a "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti", autorizzandolo ad intervenire sulle forme contrattuali esistenti al momento della delega e quindi a decidere se modificarle, abrogarle o mantenerle in vita in base ad un ampio e libero apprezzamento circa la coerenza della disciplina (vecchia e nuova) "con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale". Il che non è certo un principio né un criterio direttivo che possa per l'appunto *indirizzare* le scelte governative, siano esse novellatrici o conservatrici.

⁵⁹ R.RUSSO, loc. ult. cit.

Per valutare la legittimità di questa parte della delega bisogna far riferimento ai già richiamati principi affermati dalla Corte costituzionale in tema di deleghe per il riordino di più o meno vasti settori del diritto, conferiti senza l'indicazione di principi e criteri direttivi su eventuali innovazioni della disciplina da riordinare⁶⁰. In tali casi, precisa la Corte, la delega essendo sprovvista di tali indicazioni, dev'essere interpretata in senso "minimale", cioè come abilitante il Governo solo a raccogliere e coordinare la normazione preesistente, tutt'al più apportandovi variazioni marginali, ma non certo tanto da innovarla. Di qui la conclusione che il decreto delegato -nella parte in cui contiene disposizioni innovative-è incostituzionale per eccesso di delega⁶¹. In altri termini: quanto più generica e vaga è la determinazione dei principi e criteri direttivi, tanto più circoscritto è il potere normativo delegato al Governo.

Abbiamo già ricordato che la giurisprudenza costituzionale non ha un atteggiamento univoco di fronte alla vaghezza della legge di delega. Da un lato, elabora un canone di giudizio secondo cui, in caso di insufficienti indicazioni direttive della legge di delega, il margine di azione del decreto legislativo dev'essere inteso in senso restrittivo. Questa impostazione, che è stata estesa alla legge di delegificazione⁶², si basa, come detto, su una "lettura minimale" della delega che non consente "l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente"63. D'altro lato, pur muovendo dalla stessa premessa, la Corte arriva alla conclusione opposta, affermando che il decreto legislativo dispone di maggiore spazio di manovra⁶⁴. Come dire: in un caso limita la discrezionalità del decreto legislativo, in un altro la esalta. Tenuto conto di queste oscillazioni ermeneutiche e facendo riferimento al promesso riordino dei contratti flessibili e precari, è possibile distinguere all'interno del D.Lgs. n. 81/2015 le disposizioni sostanzialmente confermative di preesistenti normative, che sono da ritenersi legittime, dalle disposizioni innovative, le quali sono legittime solo a condizione che si configurino come svolgimento dell'unica indicazione sostanziale per l'esercizio della delega in senso innovativo desumibile dalla L. n. 183/2015, ovvero con il criterio direttivo di cui all'art. 1, co.7, lett. b), che, come già ricordato, consiste nel "promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro ...".

Si deve altresì considerare che la lett. *a*) del co. 7 prevede una delega al Governo esplicitamente estesa alla "modifica" e al "superamento" delle "tipologie contrattuali" (locuzione, occorre ripeterlo, priva di senso giuridico). Da qui il dubbio se la Corte possa limitarsi a censurare per eccesso di delega le disposizioni innovative, oppure se, trovando esse un esplicito fondamento nella legge delega, non debba piuttosto sanzionare quest'ultima, in quanto indeterminata. È pertanto lecito chiedersi se nel caso della delega in argomento sia possibile una "interpretazione minimale" oppure se, essendo ciò precluso dal tenore letterale, non se ne debba piuttosto previamente dichiarare l'incostituzionalità nella parte in cui conferisce al Governo un potere innovativo senza determinarne i principi e i criteri direttivi, per poi sanzionare per illegittimità derivata la diposizione innovativa del D.Lgs. n. 81/2015. A meno che non si legga il principio direttivo di cui alla lett. *b*) del co. 7 (che -come detto- intende "promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro") come principio al quale ricondurre ogni disposizione innovativa contenuta nel D.lgs. n. 81/2015. Aderendo a questa tesi si potrebbe, ad esempio, sostenere che qualsiasi modifica che riduca le discipline contrattuali preesistenti è coerente con il principio

_

⁶⁰Fe.GHERA, *Profili di costituzionalità del decreto legislativo n. 81/2015 in materia di riordino delle tipologie contrattuali e di mansioni, in* Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2 (a cura di E.Ghera e D.Garofalo), Cacucci, Bari 2015, p. 19.

⁶¹Cfr. in questo senso, Corte cost. in particolare sentenze nn. 303/2005 e 350/2007.

⁶²Corte cost., sent. 303/2005.

⁶³Così Corte cost., sentenza n. 280/2004, che si spinge fino a giudicare incostituzionale le previsioni della legge di delega contrastanti con la configurazione "minimale" della delega ricavabile da un'altra disposizione della medesima legge.

⁶⁴Sul canone del "rapporto inverso" e su quello del "senso minimale", si v. G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in Osservatorio sulle fonti 2001 (a cura di U.De Siervo), Torino, 2002, p. 225 e s.

direttivo della *centralità* del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di cui alla *cit*. previsione della legge delega. Peraltro la detta tesi, come fa rilevare un'attenta dottrina⁶⁵, si fonda su una lettura "manipolativa" della disposizione in argomento, che invero non si limita ad affermare la predetta "centralità" ma precisa che le altre "tipologie contrattuali" devono essere più onerose per il committente o datore di lavoro. Sicché, se una disposizione innovativa del D.Lgs. n. 81/2015 non consegue tale risultato, si potrebbe anche sostenere che essa non sia uno svolgimento del principio direttivo enunciato alla lett. *b*), co.7. Lasciando oltretutto insoluto il problema di come giustificare le disposizioni del decreto che non innovano in senso favorevole al lavoratore⁶⁶.

5.2. Quanto alla delega concernente la revisione della disciplina delle mansioni, la lett. e), co. 7, art. 1, ne delimita l'ambito di azione ai "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 economica, 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 categoria possa individuare ulteriori ipotesi rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera". Come si vede, mentre la parte finale di tale disposizione contiene precise indicazioni, come l'attribuzione alla contrattazione collettiva anche aziendale della facoltà di prevedere ulteriori ipotesi di modifica delle mansioni rispetto a quelle ammesse dalla legge, la prima parte, invece, reca direttive molto generiche. Di qui il dubbio se questa parte della legge delega non contrasti con l'art. 76 Cost. Ora, considerando la cennata cautela della giurisprudenza costituzionale nel giudicare l'adempimento dell'obbligo di determinazione dei principi e criteri direttivi da parte delle leggi di delegazione, il richiamato carattere generico difficilmente può incorrere in una censura di incostituzionalità, dato che l'art. 1, c. 7, lett. e) contiene un "minimo" di indicazioni sostanziali, anche se caratterizzate da un'evidente confusione del concetto di "principi e criteri direttivi" con quello di "oggetti definiti", secondo quanto avviene nella prassi. Non sembra invece che le indicazioni della L. n. 183/2014 siano state rispettate dal D.Lgs. n. 81/2015, per l'evidente scostamento tra le determinazioni della legge delega e la disciplina del decreto. Difatti, mentre la legge delega autorizza il Governo ad apprestare una nuova disciplina del mutamento delle mansioni "in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale", il decreto va ben oltre tale ipotesi. Difatti esso eccede i limiti della delega anzitutto nella parte in cui modifica l'art. 2103 c.c. stabilendo che il lavoratore dev'essere adibito a mansioni "riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte", anziché a queste ultime o altre equivalenti, com'era invece previsto dal testo originario dell'art. 2013 c.c. Trattasi di un'innovazione di non poco conto alle "direttive" della legge delega, perché modifica profondamente la disciplina del mutamento delle mansioni dettando una nuova disciplina dello ius variandi che oltrepassa i confini della riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale tracciati dalla L. n. 18372014. Proprio per questi suoi "difficilissimi rapporti con la delega"67, la detta innovazione non sembra poter sfuggire a censure di incostituzionalità per eccesso di delega. Altrettanto pericolose appaiono le relazioni con la delega dello stesso art. 3, del D.Lgs. n. 81/2015, nella parte del suo co. 1 concernente gli effetti dell'assegnazione a (e dello svolgimento di) mansioni superiori. Il testo novellato dell'art. 2013, conferma certamente (al co. 7), il diritto all'assegnazione in via definitiva dopo un periodo determinato, ma lo eleva da tre a sei

_

⁶⁵Fe.GHERA, Profili di costituzionalità del decreto legislativo n. 81/2015, cit, .p. 21

⁶⁶ Fe.GHERA, *ibidem*.

⁶⁷ Così L.DE ANGELIS, Note sulla nuova disciplina delle mansioni ed i suoi (difficilissimi) rapporti con la delega, in W.P. C.S.D.L.E."MASSIMO d'Antona". 2015, 4, cit. da Fe.GHERA, Profili di costituzionalità del decreto legislativo n. 81/2015, cit, .p. 22.

mesi⁶⁸. Anche quest'innovazione, in quanto prescinde dall'ipotesi di "riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale", non sembra rispettare i limiti indicati nella delega.

5.3. Un altro caso di scostamento tra "direttive" della delega e loro attuazione è ravvisabile nell'art.10 del D.Lgs. n. 23/2015, sul "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti", che introduce un *nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti collettivi* sopprimendo quel che restava, dopo la L. n. 92/2012, del diritto dei lavoratori collettivamente licenziati alla reintegrazione (salvo rari casi, come il difetto della forma scritta del licenziamento)⁶⁹.

Com'è noto, la sola *novità* del contratto a tutele crescenti consiste essenzialmente (per i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015) nella ulteriore marginalizzazione, rispetto alla legge n. 92/2012 (legge n. 604/1966 a parte), della tutela reale, e nella generalizzazione della sua monetizzazione, peraltro predeterminata e decisamente al ribasso, per un licenziamento che, benché illegittimo e dunque produttivo di conseguenze *lato sensu* risarcitorie, è tuttavia idoneo ad estinguere validamente il rapporto di lavoro. Secondo gli estensori del *cit*. decreto, questa innovazione avrebbe lo 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". A tal fine -ed espressamente solo "per le nuove assunzioni"- è volto "il 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".

È altrettanto noto che la legge delega non faceva alcun riferimento ai licenziamenti collettivi⁷⁰. Essa, infatti, pur dopo le correzioni apportate dalle Commissioni parlamentari, trattava esplicitamente della sola modifica del regime di "tutela reale" per "le nuove assunzioni" con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti⁷¹. Era dunque lecito ritenere che ad una (eventuale) estensione del novellato regime ai licenziamenti collettivi si sarebbe provveduto con apposita legge ordinaria. Oltretutto non era seriamente sostenibile che il "motivo economico" comprendesse implicitamente anche il licenziamento per riduzione del personale. Come tutti sanno, la locuzione "motivo economico" non ha alcun significato giuridico nel diritto vigente. E non esiste un "motivo economico" che comprenda le riduzioni del personale. Difatti, la legge distingue la nozione di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo dalla nozione di

_

⁶⁸Art. 3, co.1, D.Lgs. n. 81/2015: "Nel caso di assegnazione a mansioni superiori il lavoratore ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta e l'assegnazione diviene definitiva, salvo diversa volontà del lavoratore, ove la medesima non abbia avuto luogo per ragioni sostitutive di altro lavoratore in servizio, dopo il periodo fissato dai contratti collettivi o, in mancanza, dopo sei mesi continuativi".

⁶⁹ Art. 10. *Licenziamento collettivo*. "1. In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, intimato senza l'osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all'articolo 2 del presente decreto. In caso di violazione delle procedure richiamate all'articolo 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991, si applica il regime di cui all'articolo 3, comma 1

⁷⁰Art. 1, co.7, lett. *c*): "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".

⁷¹ Anche i lavoratori assunti *prima* dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 23/2015 possono, a certe condizioni, essere soggetti al nuovo regime: difatti, 'art. 1, co. 3, così recita: "Nel caso in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, integri il requisito occupazionale di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della L. 20.5.1970, n. 300, e successive modificazioni, il licenziamento dei lavoratori, *anche se assunti precedentemente a tale data*, è disciplinato dalle disposizioni del presente decreto".

licenziamento collettivo per riduzione del personale, il quale è definito in modo diverso (dalla L. n. 223/1991, in conformità alla nozione fornita dal diritto dell'UE) nelle causali e nei requisiti quantitativi e spazio-temporali⁷². Proprio per tali ragioni le competenti Commissioni parlamentari avevano espresso un parere negativo, che però il Governo non ha ritenuto di accogliere. È pur vero che il parere delle Commissioni, ove previsto (e nella specie lo era) è obbligatorio ma non vincolante. Ma forse il Governo avrebbe dovuto spiegare perché non voleva tenerne conto. Certamente non era plausibile la motivazione della "omogeneità" del regime sanzionatorio. Non solo perché i licenziamenti individuali e collettivi hanno cause e causali diverse, ma anche perché in un licenziamento collettivo riguardante sia i lavoratori assunti con la vecchia disciplina sia i dipendenti assunti con la nuova, avrebbero trovato applicazione regimi sanzionatori diversi, con la conseguente e irrazionale disparità di trattamento. Senza contare che un criterio di scelta che avesse inserito solo nuovi assunti nella riduzione del personale sarebbe stato palesemente discriminatorio⁷³.

Insomma, a parte l'eccesso di delega, quel che strideva maggiormente era la deviazione dalle prassi procedurali e regolamentari da parte del Governo, rappresentata dalla resistita acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari e dalla sua noncurante valutazione.

6. La "complessa semplificazione" della normativa lavoristica: ratio, struttura e qualità legislativa.

6.1. Il termine "semplificazione" ricorre frequentemente negli atti iniziali della riforma del lavoro adottata nella XVII Legislatura: sette volte nel D.L. n. 34/2014, composto da soli sei articoli e un preambolo, e ben sedici volte nella legge delega n. 183/2014, dove supera per richiami la parola "flessibilità" -domina assoluta nel decennio precedente- che invece appare solo quattro volte, e la stessa parola "efficacia", che figura anch'essa solo quattro volte, quasi a voler significare che la loro ripetizione è superflua essendo entrambe fatale conseguenza della semplificazione⁷⁴. D'altra parte, anche in dottrina, non è raro l'uso di "semplificazione" come variante semantica di "flessibilità". La semplificazione della normativa lavoristica non è tema cui la dottrina dedica in genere appassionati contributi. Il maggior interesse che essa ha suscitato fra gli studiosi e gli esperti a partire dai provvedimenti adottati nel 2014⁷⁵, recanti già nella rubrica il termine in questione, è forse dovuto alla considerazione degli effetti attuali e potenziali che l'incipiente stagione di semplificazione legislativa andava producendo su alcuni importanti istituti del rapporto di lavoro. Dal D.L. n. 34/2014 e dalla Legge delega n. 183/2014 è dunque necessario prendere le mosse per esaminare la tecnica della recente normativa di semplificazione in materia lavoristica ed approfondirne alcuni profili con riferimento alle riformate discipline di taluni istituti contrattuali.

6.2. Di semplificazione tratta, dunque, il D.L. n. 34/2014 con riferimento al contratto di lavoro a termine (art. 1), al contratto di apprendistato (art. 2) e "in materia di documento di regolarità contributiva" (art. 4). Mentre gli artt. 1 e 2 disciplinano semplificazioni legislative di "tipologie contrattuali di lavoro, al fine di generare nuova occupazione, in particolare giovanile" semplificando altresì "le modalità attraverso cui viene favorito l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro", l'art. 4 concerne invece la semplificazione amministrativa e la "razionalizzazione degli adempimenti a carico delle imprese in relazione alla verifica della regolarità contributiva".

⁷⁴ Si v. ex multis, A. VALLEBONA, La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale, in Mass. giur. lav., 2000, p. 492.

⁷² Così M.V. BALLESTRERO, *Jobs Act a rischio di incostituzionalità*, in Italianieuropei, 3/2015

⁷³ Ihidem

⁷⁵ Tra i più interessanti contributi dedicati al tema in argomento, si *v.* quelli di O.BONARDI, *Il Jobs act e il paradigma della semplificazione, in* "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183" (a cura di M.Rusciano e L.Zoppoli), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"-Collective Volumes-3/2014, p. 57 e s.; e di M.BROLLO, *Brevi note sulla "semplificazione" nel jobs act, loc cit.*, p. 77 e s.

Più complessa -ed invero poco attenta alla qualità legislativa- è la semplificazione oggetto della legge delega n. 183/2014. La semplificazione riguarda anzitutto le *politiche attive del lavoro* (art. 1, co. 4, lett. *bb*) e gli *atti di gestione del rapporto di lavoro* (art. 1, co. 6, lett. *a*). Di semplificazione tratta inoltre la delega con riferimento: alle *forme contrattuali* esistenti, nella prospettiva di un loro testo organico, come da tempo e da molti auspicato (art. 1, co. 7, lett. *a*); alla razionalizzazione e semplificazione dell'*attività ispettiva* (art. 1, co. 7, lett. *l*) ed alla "semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di *parità e pari opportunità* nel lavoro e riordino delle procedure connesse alla promozione di *azioni positive* di competenza del Ministero del lavoro" (art. 1, co. 9, lett *l*). La delega parla inoltre di semplificazione delle procedure *amministrative* nella parte in cui detta le finalità della riforma degli ammortizzatori sociali e fa specifico riferimento alla standardizzazione delle procedure di concessione dell'integrazione salariale (art. 1.co.2, lett. *a*).

I ripetuti richiami della legge delega all'urgenza e all'esigenza di semplificare, talora con termini poco corretti ed un periodare involuto o generico, invero contrastante con quella esigenza, hanno fatto pensare che il Governo volesse disporre di un'ampia discrezionalità nel riscrivere interi capitoli della normativa lavoristica, anche col rischio di superare gli stessi limiti della delega. Quest'impressione era suggerita, ad esempio, dalle generiche disposizioni delle delega relative ad una drastica riduzione del numero di atti di gestione di carattere amministrativo (art. 1, co. 6, lett. a), per il fatto che, pur essendo testualmente riferite ad un elemento quantitativo, potevano essere usate anche per intervenire sul piano qualitativo. Lo stesso criterio indicato per la "eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi" (art. 1, co. 6, lett. b), ha fatto ritenere possibile un intervento normativo sui più ampi e vari e diversi profili della costituzione e gestione del rapporto di lavoro. Queste "direttive" hanno suscitato dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 76 Cost. (come si dirà di qui ad un momento) perché troppo generiche, se non evanescenti, senza contare che riferendosi a possibili interventi normativi di natura interpretativa⁷⁶, potevano violare il principio di irretroattività della legge. Non meno ampi sono apparsi i margini concessi per la revisione del regime delle sanzioni. Al di là di tali considerazioni, elementari esigenze di certezza del diritto e di corretta applicazione dei canoni interpretativi avrebbero imposto di individuare esattamente il contenuto e i limiti della semplificazione.⁷⁷.

6.3. Per intendere il senso e la portata delle semplificazione "al tempo del *Jobs Act*" è necessario distinguere previamente i suoi diversi profili ed ambiti.

Dai testi del decreto legge e della legge delega emerge anzitutto l'esigenza di una *semplificazione legislativa*, che comporta una revisione della legislazione vigente per sfrondarla delle sue ramificazioni più intricate ed oscure⁷⁸. In quest'ambito le questioni giuridiche e di tecnica

-

⁷⁶ Dalla semplificazione legislativa va tenuta distinta, almeno concettualmente, quella volta alla chiarezza interpretativa, che risponde all'esigenza di fornire risposte certe a questioni suscitate da contrasti interpretativi tra prassi amministrativa, orientamenti giurisprudenziali e opinioni della dottrina. Trattasi di problematica (per la quale la Corte di cassazione svolge una sostanziale funzione nomofilattica), non necessariamente connessa alla sovrapposizione e stratificazione normativa. Basti considerare, ad es., il dibattito circa l'interpretazione degli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto dei lavoratori, ove i problemi interpretativi sono di ampiezza considerevole pur trattandosi di materia incisa da pochi interventi legislativi (come quello concernente l'art. 4 ad opera del D.Lgs. n. 151/2015, su cui *infra*, § 7). Con riferimento a tale profilo O.BONARDI (*Il Jobs act e il paradigma della semplificazione*, cit, p. 59) fa opportunamente rilevare come le maggior difficoltà "nascano dalla necessità di conciliare la funzione interpretativa attribuita alla giurisprudenza con una prassi amministrativa alla quale viene data via via sempre maggiore importanza e responsabilità, mediante il ricorso a strumenti quali le circolari ministeriali, l'interpello e la certificazione".

⁷⁷O.BONARDI, *Il Jobs act e il paradigma della semplificazione*, cit.

⁷⁸ È il tipo di semplificazione cui ha fatto principalmente riferimento il legislatore nel lungo processo iniziato mediante la tecnica della delegificazione (l. n. 59/1997), proseguito con l'opera di raccolta di testi unici e di riassetto normativo (L..n. 150/1999 e L.n. 229/2003) ed infine con la c.d. riduzione dello *stock* normativo (L. n. 246/2005 e D.L. n. 200/2008, conv. in L..n. 9/2009 e L.n. 69/2009); su queste disposizioni si v. la ricostruzione di R.ZACCARIA e E.ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI*

legislativa attengono principalmente alla corretta applicazione delle regole della successione delle leggi nel tempo o del rapporto tra norme speciali e generali, quando si tratti di individuare disposizioni che sopravvivono nonostante riforme successive, perché riguardanti singole deroghe e fattispecie particolari. Non v'è dubbio che la semplificazione legislativa mediante l'abrogazione di norme obsolete e il riordino/riassetto normativo di quelle vigenti serve a rendere trasparente o più conoscibile l'esatto contenuto delle disposizioni di legge, anche nella prospettiva di un loro riordino in uno o più testi unici. Che questa fosse un'esigenza fondamentale e non più rinviabile era opinione da molti e da tempo condivisa. Ma non era questo -e non era così ampio- il compito affidato al Governo dalla legge delega n. 183/2014. Difatti, il co. 7 dell'art. 1, che è l'unica disposizione della legge delega concernente la semplificazione legislativa, parla esplicitamente dell'adozione di un "testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali". Dunque, solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi posti dal suddetto co. 7 sarebbe stato possibile operare una semplificazione normativa, anche se in un ambito limitato, pur di non poco conto; a questo proposito, non era certo che tale semplificazione riguardasse tutte le forme contrattuali, compreso il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In senso contrario militava, infatti, la lett. i), del co. 7, che prevedeva l'abrogazione di tutte le disposizioni disciplinanti "le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative ed applicative". Quanto al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, le sole semplificazioni legislative consentite riguardavano la disciplina delle mansioni, dei controlli a distanza e del compenso orario minimo

Diversa dalla semplificazione legislativa è la *semplificazione organizzativa o istituzionale*, resa necessaria dal trasferimento, dalla sovrapposizione o duplicazione delle funzioni e delle competenze e, più in generale, dalla "costante crescita del numero di soggetti pubblici e privati preposti alla cura di interessi generali". Essa è divenuta più urgente sia per l'evoluzione del sistema istituzionale verso una sempre più ampia articolazione multilivello e territoriale, sia per gli interventi di accorpamento istituzionale determinati dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

La semplificazione normativa dev'essere inoltre distinta dalla *semplificazione amministrativa*, che forma oggetto del D.lgs. n. 151/2015⁷⁹. Essa riguarda anzitutto gli adempimenti amministrativi in materia di gestione dei rapporti di lavoro, prescrivendosi la "telematizzazione" di tutte le comunicazioni obbligatorie inerenti ai rapporti di lavoro, nonché, con qualche modifica, la disciplina del collocamento dei disabili; ed in secondo luogo anche la delicata materia dei cd. controlli tecnologici (su cui *infra*). Trattasi dunque di adempimenti richiesti alle parti del rapporto di lavoro dalla p.a. per i più svariati fini: dalla verifica della legalità del rapporto di lavoro alla raccolta dei dati ai fini di analisi e definizione delle politiche attive per l'occupazione, alla gestione delle informazioni a fini di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e così via. Questa esigenza di semplificazione sussiste sia autonomamente che in connessione con il carattere complesso e stratificato della legislazione lavoristica⁸⁰; tuttavia, essa non riguarda la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro bensì gli adempimenti verso la p.a., come si evince sia dalle disposizioni relative agli ammortizzatori sociali, sia da quelle relative alle politiche attive per il lavoro e ai servizi per l'impiego, dove la direttiva di semplificazione è costantemente affiancata a

Legislatura, *Giur. Cost.*, 2009, p. 4085. Fanno riferimento alla semplificazione in materia di lavoro i recenti D.L. n. 34/2014 (conv. in L..n. 78/2014); la L.. n. 183/2014 e vari suoi decreti attuativi.

⁷⁹Nel D.Lgs. n. 151/2015, concernente la "razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità", gli artt. da 27 a 42 del capo II "Disposizioni in materia di pari opportunità" recano ampie modifiche al D.Lgs n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna) con la modifica o la sostituzione in particolare dei seguenti articoli: art. 8 (Costituzione e componenti del comitato nazionale di parità); art. 9 (Convocazione e funzionamento); art 10 (Compiti del Comitato); art. 12 (Nomina consigliere e consiglieri di parità); art. 14 (Mandato); art. 15 (Compiti e funzioni); art. 16 (Sede e attrezzature); Art. 17 (Permessi); art. 18 (Fondo per le attività); art. 19 (Conferenza nazionale); art. 19 bis (Disposizione transitoria); art. 20 (Relazione al Parlamento); art. 44 (Finanziamento).

quella della digitalizzazione, dell'impiego delle tecnologie informatiche e della standardizzazione delle procedure (art. 1, co. 4, lett. bb). A questo stesso tipo di semplificazione fanno riferimento i co. 5 e 6 dell'art. 1. Il co. 5, laddove parla di semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese commette un errore non solo redazionale ma anche logico, dato che normalmente, le leggi sul rapporto di lavoro utilizzano i termini "datore di lavoro" e "lavoratore" per qualificare i soggetti interessati, che dal lato dei datori di lavoro possono essere anche persone fisiche e non giuridiche. Probabilmente usando i termini "cittadini e imprese" si è voluto alludere agli atti e agli adempimenti riguardanti il rapporto tra il singolo soggetto privato e la p.a., atti che sotto questo profilo devono essere tenuti ben distinti dal rapporto tra le parti del contratto individuale di lavoro. Ciò trova del resto conferma anche nella lett. c) del co. 6, ove si fa riferimento al regime sanzionatorio e dunque nuovamente ai profili pubblicistici della materia. Non v'è dubbio, però, che un criterio direttivo concernente la drastica riduzione degli adempimenti contrattuali del datore di lavoro e del lavoratore, proprio perché incide sull'equilibrio delle reciproche posizioni di obblighi e pretese, avrebbe dovuto essere stabilito in modo esplicito (come peraltro fa il co. 7, che definisce anche esplicitamente le disposizioni attinenti il rapporto contrattuale che dovranno essere modificate). La direttiva di cui al co. 5, dunque, così come quelle di cui ai commi precedenti, non poteva essere interpretata come autorizzante un'ampia revisione di qualsivoglia aspetto del rapporto di lavoro, ma solo di quelle disposizioni attinenti gli adempimenti richiesti dalla p.a. al datore di lavoro e/o al lavoratore.

6.4. La nuova via di deregolare attraverso la semplificazione legislativa alcune importanti tutele individuali del lavoratore, ritenute talora con scarso fondamento scientifico fattori di eccessiva rigidità nella gestione del rapporto di lavoro e dell'organizzazione aziendale⁸¹, si distingue per intensità e contenuto rispetto a quelle percorse dalla metà degli anni Ottanta⁸², in particolare per il diverso rapporto tra legge e contrattazione collettiva, nonché per la valorizzazione (forse un po' generosa) del ruolo dell'autonomia individuale rispetto a quella collettiva. Essa, inoltre, suscita dubbi non solo e non tanto per il suo discutibile contributo alle semplificazione delle "dinamiche" del mercato del lavoro, e quindi alla crescita occupazionale (non essendo questo, oltretutto, lo scopo diretto della semplificazione legislativa in materia di lavoro) quanto sulla sua efficacia in termini di chiarezza normativa.

Basti pensare, ad es., alla nuova disciplina sui licenziamenti individuali: le modifiche introdotte tra il 2012 e il 2015 hanno determinato la convivenza nel nostro ordinamento di ben tre diverse discipline: a) quella originaria della L. n.300/1970 per i pubblici impiegati privatizzati; b) quella della L. n.92/2012 per i lavoratori occupati prima dell'entrata in vigore del D.Lgs n. 23/2015; c) quella per i lavoratori assunti (solo da datori di lavoro privati, ma con forti dubbi, dopo la *cit.* sent. n. 24157/2015 della Corte di Cassazione) dopo l'entrata in vigore del *cit.* D.Lgs. n. 23/2015. Sicché, nel lodevole intento di superare il c.d. dualismo del mercato del lavoro, si è creata la poco commendevole anomalia di una triplice disciplina. Va infine rilevato che per i nuovi assunti a tempo indeterminato le nuove regole di gestione flessibile della forza lavoro vanno lette in un contesto in cui diventa di fatto quasi impossibile la tutela reale contro il ricorso il licenziamento illegittimo, prospettandosi in tal modo un "regresso" agli anni Sessanta.

Dubbi e perplessità sui genuini scopi della semplificazione, oltre che sulla sua concreta efficacia, suscitano anche le modifiche agli artt. 4 e 13 dello Statuto dei lavoratori, racchiuse in formulazioni basate sull'ovvio contemperamento dei beni in gioco ma in realtà assai ambigue per i nuovi punti di equilibrio che esse individuano tra i diritti e gli interessi in campo. Neppure la puntualizzazione

⁸¹ Il riferimento è in particolare agli artt. 4, 13 e 18 dello Statuto dei lavoratori, modificati dai decreti legislativi n. 81/2015, 151/2015 e 23/2105.

⁸² Si v., per i documenti più risalenti, quello del Cnel, *Osservazioni e proposte sulla revisione della legislazione sul rapporto di lavoro*, Assemblea del 4 giugno 1985, con Relazione di L. MENGONI, in Riv. it. dir. lav., 1985, I, 443; per quelli più recenti, l'art. 8 del D.L. n. 138/2011, convertito nella Legge n. 148/2011, su cui *cfr. Contrattazione in deroga*, a cura di F. CARINCI, Milano, 2012.

relativa alla revisione dei controlli a distanza con riguardo alla (sola) disciplina "sugli impianti e sugli strumenti di lavoro" (e non sulle persone dei lavoratori) elimina o riduce i dubbi, data la naturale inscindibilità del controllo sugli impianti e sulle persone e la conseguente oggettiva difficoltà di una loro separazione.

7. La reiterata "semplificazione" di discipline di pur recente modifica. Il caso del contratto a termine. Incoerenze formali e sostanziali del D.L. n. 34/2014 e della normativa successiva. Le sofferte relazioni tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato "a tutele crescenti". 7.1. Col D.L. n. 34/2014, scritto in modo sciatto e fonte di incertezze, tali da poter mettere in discussione lo stesso obiettivo della semplificazione⁸³ delle disposizioni in materia di contratto a termine e di apprendistato, scolpito nella rubrica dell'art. 1 e dell'art. 2, il Legislatore ha proseguito l'opera di "liberazione" della disciplina del contratto a tempo determinato da taluni vincoli significativi, come il principio di giustificazione causale, cioè la possibilità di apporre un termine al contratto solo in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. La L. n. 92/2012 aveva assecondato il trend semplificatore prevedendo un primo rapporto a tempo determinato a-causale di durata non superiore a 12 mesi comprensivo di proroga e affidando ai contratti collettivi anche aziendali la possibilità di introdurre ipotesi ulteriori, giustificate da ragioni economiche ed organizzative, ovvero anche del tutto a-causali. Benché la tendenza di svincolare il contratto a termine da ragioni oggettive si fosse rafforzata negli ultimi anni, tuttavia il rapporto di lavoro a termine fondato su esigenze temporanee continuava ad avere una sua centralità regolativa. La tecnica legislativa usata nel D.L. n. 34/2014 ha mostrato taluni difetti di morfologia ed errori di "sintassi", ovvero di coerenza interna delle parti dello stesso discorso normativo che, se non corretti in fase di conversione del decreto, avrebbero compromesso le dichiarate esigenze di semplificazione di tale contratto, di incentivazione al suo utilizzo e di deflazione del contenzioso. Un limite redazionale del decreto è consistito nel voler riscrivere la disciplina anteriore procedendo sul suo stesso corpo⁸⁴. Col risultato che, dovendo richiamare taluni principi della Dir. n. 1999/70/CE, il decreto legge lasciava invariato il corrispondente testo del D.Lgs. n. 368/2001 senza rendere coerenti le nuove disposizioni con le vecchie. Cosicché, a fronte della liberalizzazione del contratto a termine (consistente nella facoltà di stipulare un contratto a-causale della durata massima di 36 mesi a prescindere dalle mansioni svolte dal lavoratore e prorogabile fino ad otto volte nell'ambito del medesimo periodo di tempo, alla sola condizione che si riferisse alla medesima attività lavorativa per cui era stato stipulato il primo contratto, ed aperto anche alla somministrazione a tempo determinato), sembrava un esercizio di sottile umorismo affermare che il contratto a tempo indeterminato era la "forma comune" del rapporto di lavoro. Una più seria incoerenza riguardava la mancata abrogazione della vecchia disposizione secondo cui "l'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro", disposizione divenuta ovviamente superflua, ma che mantenuta nel nuovo testo di legge avrebbe procurato solo ulteriori incertezze. Difetti più gravi di scrittura erano ravvisabili nel fatto che, a fronte dell'abrogazione della norma generale relativa alle "ragioni giustificatrici" del contratto (di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 368/2001), restavano in vigore e inalterate nella loro formulazione le norme che riconducevano particolari effetti all'apposizione di causali di determinata natura.

I difetti di coerenza formale e sistematica, probabilmente generati più dalla frettolosa scrittura delle norme che da una limitata visione di sistema dell'istituto da parte del Legislatore, colpiva anche

⁸³Cfr. R. ROMEI, La nuova disciplina del lavoro subordinato a termine, in DLRI, 2014, p. 676 e s.. Secondo l'A., questo contratto a termine "semplificato", malgrado i suo difetti di scrittura, avrebbe potuto essere preferito rispetto a forme spurie di utilizzazione della manodopera, con vantaggi per i lavoratori.

⁸⁴ Sul punto si v. A.PANDOLFO e P.PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro a tempo determinato*, in XXX, di prossima pubblicazione.

l'art. 1 nella parte in cui prevedeva che l'assunzione di personale a tempo determinato non potesse superare, ferme restando le previsioni dell'art. 10, co. 7, del D.Lgs. n. 276/2003 ("Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30"), il limite del venti per cento dell'organico complessivo. Come noto, l'art. 10, co. 7, così stabilisce: "la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi: a) nella fase di avvio di nuove attività [...]; b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità [...]; c) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi; d) con lavoratori di età superiore a 55 anni". A prescindere dalle incertezze relative al calcolo della base di computo della percentuale del venti per cento, il datore di lavoro, al fine di escludere determinati contratti a termine dal computo dei limiti quantitativi, avrebbe dovuto preservare la causalità di alcuni contratti, in particolare quelli previsti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 10, co. 7. Non sussistendo più l'obbligo di indicare la motivazione nel contratto, la causale diventava facoltativa e la sua apposizione si configurava, quindi, in termini di opportunità. Ma era difficile stabilire come comportarsi in tali casi: se, cioè, la causale doveva essere indicata nel contratto e formulata come nel vigore della normativa anteriore o se il contratto poteva essere genericamente ricollegato ad una motivazione o finalità rientrante nelle casistiche previste dalla norma. In teoria il datore non era obbligato a condividere la motivazione col lavoratore inserendola nel contratto, a condizione però che questi ne fosse a conoscenza, affinché il datore lo potesse dimostrare in caso di contenzioso. La poca chiarezza del decreto legge sicuramente non volgeva nel senso della dichiarata semplificazione ("di alcune tipologie contrattuali di lavoro, al fine di generare nuova occupazione, in particolare giovanile; di semplificare le modalità attraverso cui viene favorito l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro", come recita il preambolo del D.L. n. 34/2014), in tal modo ostacolando il conseguimento dei suddetti obiettivi, anche a voler ammettere che la semplificazione possa ex se "generare nuova occupazione, in particolare giovanile".

La non esemplare qualità legislativa delle norme sul contratto a termine e la generosa provvista deregolatrice contenute nel decreto legge erano state da molti giustificate con l'esigenza di dare risposte immediate alla grave emergenza occupazionale; oltretutto queste misure erano state annunciate come provvisorie e quindi da rivedere nell'ambito dell'imminente riforma che contava tra i suoi pilastri l'adozione "di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro [...] vista la direttiva 1999/70/CE".85. Questi annunci facevano sperare che dopo l'iniziale empito semplificatore la pressione sul contratto a termine si sarebbe allentata e il Legislatore avrebbe sostenuto il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche se in cambio di una razionale revisione del regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo, provvedendo altresì ad un'organica sistemazione delle forme contrattuali, magari in direzione dell'auspicato "codice dei lavori". In realtà ciò è avvenuto solo in parte e in modo poco sistematico. Mentre veniva licenziata una normativa del contratto di lavoro a tempo indeterminato caratterizzata da minori tutele iniziali sul versante dei licenziamenti, peraltro non limitata ai soli nuovi assunti, proseguiva la rivisitazione della disciplina del contratto di lavoro a termine (oltre che dell'apprendistato) che passava, con le cennate torsioni emendative, dal decreto

_

⁸⁵ L'art. 1 della legge di conversione del decreto si apriva, infatti, con una dichiarazione di intenti, rilevante sul piano "politico" e non certo su quello ermeneutico, che giustificava il provvedimento con l'urgenza di incentivare le imprese ad assumere più liberamente, dato il contesto di "perdurante crisi occupazionale" e di "incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare", vale a dire di recessione e stagnazione ancora molto pesanti e con scarsissime risorse pubbliche utilizzabili, attraverso strumenti giuridici semplificati che in seguito avrebbero dovuto essere ripensati. Sul punto, si v. *Cfr.* L.MENGHINI, *Lavoro a tempo determinato (artt. 1, 19-29, 51 e 55), in* Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo *jus variandi* (a cura di F.Carinci), in Adapt Labour Studies, e-Book series, 2005, n. 48, p. 153 e s.

legge alla conversione in legge e infine al D.Lgs. n. 81/2015, senza che fosse ripensato il sistema delle proroghe e lasciando irrisolte alcune questioni interpretative al riguardo. Inoltre, veniva resa ancor meno efficace la condizione limitativa delle percentuali individuate dalla contrattazione collettiva nella parte in cui si escludeva espressamente che il loro superamento potesse dar luogo, oltre alle sanzioni amministrative, anche alla "conversione del rapporto" ⁸⁶.

7.2. Malgrado questi limiti, le modifiche introdotte dalla legge di conversione (L. n. 78/2014) e poi dal D.Lgs. n. 81/2015 (che attua una delle deleghe della L. n. 183/2014), hanno ridimensionato alcune aberrazioni del decreto legge, come il numero delle proroghe, inizialmente "ammesse fino ad un massimo di otto volte" poi ridotte a cinque. È rimasta però sostanzialmente identica la *ratio* delle innovazioni in parola, che volgono nel senso di una *semplificazione* intesa come ulteriore liberalizzazione delle condizioni di utilizzo di questo contratto. Trattasi invero di modifiche che, fatte salve le eccezioni individuate dai contratti collettivi e le attività stagionali, consentono di stipulare più contratti a termine successivi col medesimo lavoratore entro il limite complessivo di 36 mesi, per un massimo di cinque proroghe, ma con la possibilità di "un ulteriore contratto a tempo determinato fra gli stessi soggetti, della durata massima di dodici mesi [...] stipulato presso la Direzione territoriale del lavoro" (art. 19, co.2 del D. Lgs. n. 81/2015), con la precisazione che il contratto si considera a tempo indeterminato solo dalla data della sesta proroga con la quale si supera il limite massimo di cinque proroghe nell'arco di 36 mesi a prescindere dal numero dei contratti⁸⁷.

La maggiore dimensione della liberalizzazione del contratto a termine attraverso la semplificazione legislativa emerge anche da altri luoghi della disciplina, come quelli che, ai fini del computo dei 36 mesi, consentono che si tenga conto solo dei contratti conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro. Analogamente, si tiene conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolte tra gli stessi soggetti nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato; in sostanza, viene eliminato il riferimento alle mansioni equivalenti, in coerenza con la nuova formulazione dell'art.2103, c.c. (infra, § 10), e si tiene conto solo del dato formale: deve trattarsi, cioè, di mansioni di pari livello e categoria legale. Ancora: in caso di proroga, condizionata al consenso del lavoratore quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a 36 mesi, non è più necessario che essa riguardi la stessa attività lavorativa del primo contratto. Manca nel nuovo testo, come già anticipato, la previsione secondo cui in caso di reiterazione del contratto senza soluzione di continuità il rapporto si considera a tempo indeterminato dalla data di stipula del primo contratto. Quest'omissione non ha però conseguenze pratiche perché risponde ad un'esigenza di semplificazione: il caso è infatti assorbito nella fattispecie di illegittima apposizione del termine per mancato rispetto degli intervalli di dieci e venti giorni che devono intercorrere tra un contratto a termine e l'altro. I limiti previsti in materia di proroghe e rinnovi non si applicano alle imprese start-up innovative di cui all'art. 25, commi 2 e 3 della L. n.221/2012, per il periodo di quattro anni dalla costituzione della società, ovvero per il più limitato periodo previsto dal co. 3 del medesimo art. 25 per le società già costituite.

⁸⁶ Dopo i pareri delle Commissioni lavoro di Senato e Camera dei deputati, il Consiglio dei Ministri aveva approvato, il 12 giugno 2015, un testo che eliminava, per il caso di superamento delle percentuali, le sanzioni amministrative sostituendole con una "indennità onnicomprensiva" a favore del lavoratore, di importo pari circa alla metà della retribuzione mensile per ogni mese di lavoro. Questa innovazione sembrava poter dare effettività all'unico vero limite rimasto dopo l'eliminazione delle causali. Invece, il testo definitivo del decreto legislativo tornava al sistema delle sanzioni amministrative senza prevedere strumenti adeguati a garantirne l'effettività.

⁸⁷ Il termine del contratto a tempo determinato può essere prorogato, con il consenso del lavoratore, solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a trentasei mesi, e, comunque, per un massimo di cinque volte nell'arco di trentasei mesi a prescindere dal numero dei contratti. Qualora il numero delle proroghe sia superiore, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di decorrenza della sesta proroga" (art. 21.1, D.Lgs. n. 81/2015). Come noto, questa norma non si applica alle p.a.(si v. l' art.36, co. 5, del D.Lgs. n. 165/2001).

La più ampia libertà di assumere con contratti a termine rispetto a quella concessa solo un anno e mezzo prima dalla L. n. 92/2012 ha indubbiamente favorito un incremento del numero di contratti di lavoro a tempo determinato in una prima fase di applicazione dei nuovi provvedimenti, contribuendo in tal modo ad una ripresa dell'occupazione e confermando il dato positivo fatto registrare nell'ultimo trimestre del 2013 durante il Governo Letta, dunque ancor prima dell'emanazione del D.L.n.34/2014. Rilevazioni successive dell'Inps e dell'Istat (con dati peraltro non coincidenti tra loro), hanno riferito di una flessione del numero dei contratti a termine (che è cosa diversa dal numero dei lavoratori interessati) sin dal quarto trimestre del 2015⁸⁸, forse per effetto delle proroghe consentite oltre che della concorrenza del contratto di lavoro a tempo indeterminato "a tutele crescenti". Mentre a trainare la crescita occupazionale contribuirebbero le prestazioni di lavoro accessorio tramite buoni lavoro (o *voucher*).

Quanto agli effetti della semplificazione sulla qualità (in termini di competenze professionali) delle prestazioni di lavoro dedotte nei contratti a termine, essi potranno essere valutati in un periodo più lungo ed in base ad approfondite analisi e ricerche. È tuttavia possibile dire, sulla scorta del rafforzamento delle "prerogative manageriali" non solo nella fase costitutiva del rapporto ma anche in quella funzionale, che la semplificazione legislativa in argomento si risolve in una flessibilità più ampia del lavoro, meno "controllata" dall'autorità pubblica e meno condizionata dalla contrattazione collettiva, essendo quest'ultima chiamata a svolgere non più e solo un'azione "difensiva" (contro l'abuso di contratti a termine e la precarizzazione professionale) ma anche un ruolo di responsabilità nel commisurare la percentuale di disponibilità di assunzioni a termine legge alle concrete situazioni occupazionali aziendali.

La nuova disciplina del contratto a termine, sebbene più innovatrice delle precedenti, procede tuttavia lungo lo stesso percorso. Da un lato, la decisione di sopprimere talune condizioni legali alla stipulazione di contratti a termine, ritenute come inibenti l'utilizzo di questo istituto, si è basata ancora una volta su presunzioni, non suffragate da attendibili verifiche d'impatto regolativo. Dall'altro, è prevalso nuovamente l'affidamento sulla capacità intrinseca di modifiche legislative, in quanto nuove e semplificatrici e prescindendo da una seria analisi d'impatto, di produrre positivi effetti sul mercato del lavoro.

7.3. Le innovazioni di carattere generale al contratto a termine, dianzi richiamate, unite ad altre più puntuali suscitano problemi interpretativi alla cui soluzione dovranno probabilmente attendere le Corti ai vari livelli, nazionale ed europeo. Trattasi in particolare della conformità con la clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla Dir. n. 1999/70, a fronte della possibilità di stipulare proroghe che portino ininterrottamente l'unico contratto alla soglia dei 36 mesi, e che, superato questo limite, sia seguìto da un altro contratto tra le stesse parti (non più per le stesse mansioni ma) per mansioni di pari livello e categoria legale. Il D.L. n. 34/2014 e la sua legge di conversione, e poi il D.Lgs. n. 81/2015 non solo non hanno fornito risposte convincenti a tali questioni ma forse ne hanno suscitato altre contraddicendo i dichiarati propositi di semplificazione, e quindi di chiarezza normativa. Altrettanto cruciale è la questione concernente la sanzione amministrativa in caso di superamento del "tetto", non essendo certo che la soluzione adottata escluda conseguenze sul piano del rapporto di lavoro.

⁸⁸ Cfr. L.RICOLFI, Il mercato del lavoro e l'enigma che non c'è, in Il Sole 24 Ore del 7.2.2016; cui va riconosciuto il merito di aver suscitato un approfondito dibattito sugli effetti occupazionali della riforma del lavoro e sui relativi metodi di rilevazione. In proposito va premesso che i dati Inps e i dati Istat possono non coincidere tra loro (sul peso dell'occupazione precaria) perché l'Inps registra contratti mentre l'Istat registra lavoratori. È vero che i contratti a termine sono diminuiti nell'ultimo trimestre del 2015 ma è pur certo che i lavoratori a termine sono diventati leggermente di più, sempre in termini relativi, per il fatto che i contratti temporanei sono diventati più lunghi grazie alle proroghe consentite dai citati provvedimenti del 2014 e 2015. Senza contare lo sfasamento temporale dei dati Istat (tradizionalmente le indagini campionarie registrano i mutamenti con un ritardo che può essere anche lungo) o l'utilizzo di tecniche come la stagionalità (che differenziano i dati Istat da quelli Inps). Un supplemento di indagine sarebbe opportuno. A tal fine l'Istat ha istituito un gruppo di lavoro per spiegare le differenze che emergono dai due tipi di dati nel breve periodo.

Le cennate questioni ermeneutiche hanno tuttavia una rilevanza meno immediata di quella concernente il rapporto tra le innovazioni in argomento e quelle introdotte al contratto di lavoro a tempo indeterminato, e quindi il loro "incastro" nella più generale riforma del lavoro, al fine di aumentarne la complessiva efficacia ed effettività, sia in termini di nuove assunzioni che di qualità delle connesse prestazioni lavorative, e quindi del diritto (quanto mai effimero) alla "elevazione professionale" degli interessati e del correlativo contrasto alla precarietà del lavoro.

Per quanto riguarda gli effetti delle recenti modifiche della disciplina del lavoro a termine, non poche sono state le opinioni critiche sull'abbandono delle "causali" e la loro sostituzione con la *semplice* indicazione di limiti di durata e di percentuali, ritenendole produttive di un irrazionale e maggiore squilibrio tra i poteri del datore di lavoro e i diritti del lavoratore⁸⁹, senza tradursi oltretutto nell'auspicata crescita occupazionale.

Quanto al ruolo della contrattazione collettiva, non ha suscitato apprezzamenti positivi la norma che determina una volta per tutte e in modo uniforme, salve specifiche ipotesi, i livelli e i soggetti contrattuali legittimati a funzioni derogatorie e integrative della disciplina. Difatti, l'art. 51 del D.Lgs. n. 81/2015 precisa che, quando nel decreto si fa riferimento ai contratti collettivi, "si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da^{90} associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria". Come si vede, l'ambito dei livelli e dei soggetti contrattuali è alquanto esteso. I soggetti stipulanti, se sindacati "esterni", devono essere quelli comparativamente più rappresentativi. Tuttavia, l'uso delle preposizione semplice "da" e non di quella articolata "dai" sembra riportare sul tavolo la vecchia questione dell'ammissibilità di contratti stipulati non da tutti i sindacati che si possano considerare tali. I contratti aziendali, poi, possono essere sottoscritti o dalla Rsu, e qui non ci sono questioni, ma anche da alcune soltanto delle Rsa, che la norma attribuisce erroneamente ai sindacati esterni e non ai lavoratori (non si può dire infatti "dalle loro rappresentanze") ⁹¹.

Tornando agli effetti pratici del limite del venti per cento, appare delicato il compito dei sindacati a tale riguardo. In teoria, attraverso i contratti collettivi (nazionali), essi potrebbero condizionare il ricorso al contratto a termine agendo sul numero dei lavoratori da assumere, per favorire le assunzioni a tempo indeterminato, e sulle attività/mansioni cui assegnare i lavoratori assunti a tempo determinato, quanto meno per limitare un uso dequalificante del contratto a termine. Ora, a parte i casi delle unità produttive in cui non sono presenti rappresentanze sindacali dei lavoratori, è opportuno ricordare che la contrattazione collettiva a livello aziendale (ai sensi dell'art. 8 della L. n.148/2011) può derogare al limite legale. Ed è quindi possibile che in situazioni particolari (come in certe ipotesi di crisi aziendale) finisca col prevalere una propensione a contratti collettivi di prossimità che alzano la percentuale di legge⁹². Non si dimentichi inoltre che il massimale del venti per cento comprende sia il contratto a tempo determinato che la somministrazione di lavoro a termine. Ora, guardando a discipline collettive anche recenti, il suddetto limite sembra tale da poter sollecitare le parti collettive ad innalzarlo per favorire comunque l'occupazione a termine, sicuramente preferibile ad altre forme meno garantite di lavoro. Quanto alla qualità del lavoro e all'aspettativa di "elevazione professionale", sembra dubbio che il lavoratore che passi da contratto

⁸⁹ Si *v., ex multis*, R. SANTUCCI [*I vincoli sistematici (costituzionali) al contratto a termine a-causale*, in "La politica del lavoro del Governo Renzi", Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014" (a cura di F. Carinci), p. 226 e s.], secondo cui la generalizzazione della *a-causalità* spezza l'equilibrio tra le esigenze dei contraenti a tutto favore delle imprese, con conseguente caduta del controllo giudiziale e violazione di varie norme costituzionali; nonché L. ZOPPOLI [*Il decreto Poletti: una semplificazione che semplifica (e convince) poco*, ivi, p. 272 e s.], secondo cui la riforma non solo persegue obiettivi occupazionali difficili da attuare ma non risponde nemmeno alle esigenze di un mercato del lavoro già molto precarizzato e caratterizzato da una qualità media assai scadente delle prestazioni lavorative, in particolare quelle a termine, e inoltre appare emanata per rispondere alle richieste delle imprese e non ad una oggettiva "domanda sociale".

⁹⁰ Corsivo nostro.

⁹¹ Cfr. L.MENGHINI, Lavoro a tempo determinato (artt. 1, 19-29, 51 e 55), cit..

⁹² V.SPEZIALE, Totale liberalizzazione del contratto a termine, in Lavoro&Welfare n. 4/2014, p. 30 e s.

a contratto a termine, da un datore ed un altro, abbia concrete possibilità di sviluppare la sua "professionalità", soprattutto in alcune situazioni territoriali e produttive. Con conseguenze negative sulla produttività del lavoro, essendo numerosi gli studi che attestano una relazione inversa tra precarietà e produttività.

7.4. Esaminati i profili di novità introdotti dal legislatore del 2014 e 2015 sotto l'angolo visuale della tecnica legislativa e svolte alcune considerazioni sulla conformità di tale nuovo assetto con le norme nazionali ed europee, è ora possibile svolgere qualche schematica considerazione sugli equilibri di una legislazione che, da un lato rafforza la libera disponibilità del contratto a tempo determinato nei termini che abbiamo considerato (attraverso le tre tappe legislative: decreto legge, legge di conversione e D. Lgs. n. 81 del 2015), e dall'altro introduce il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Mentre su una ideale "corsia parallela" procedono con lievi modifiche altri modelli contrattuali in astratto concorrenti per flessibilità, costo e minori responsabilità per il datore di lavoro, e tuttavia meno preferibili dal lavoratore sotto vari profili.

Se è indubbio che una parte cospicua del mondo delle imprese ha apprezzato l'opera di semplificazione in materia di contratti a termine, depurata da vincoli ritenuti troppo stringenti e comunque di incerta delimitazione ed anche per questo fonte di diffuso contenzioso, è pur certo che un'altra parte, non minore della prima, ha giudicato positivamente la novità del contratto a tutele crescenti, sia per le flessibilità normative che per i vantaggi economici che esso recava in dote, tanto più che in molti casi, per la stessa azienda che vi ricorre, il contratto a termine non rappresenta sempre e comunque la soluzione migliore⁹³. Anche i lavoratori hanno guardato con attenzione al contratto a tutele crescenti, dato che le occasioni di lavoro a tempo *indeterminato* rappresentano pur sempre il "desiato porto" della forza lavoro.

A parte l'eliminazione delle residue limitazioni al contratto a termine fissate direttamente dalla legge, il Legislatore non ha potuto far ricorso ad altre tecniche per evitare o almeno mitigare la concorrenza del nuovo contratto a tempo indeterminato, assai temibile sul piano della mobilità interna e del recesso del datore di lavoro oltre che su quello degli incentivi erogati sotto forma di "esonero contributivo" (anche e d'importo decrescente) "al fine di promuovere forme di occupazione stabile" attraverso una "forma [...] di contratto di lavoro" chiamata a diventare quella "comune" anche perché "più *conveniente* rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti" (così la lett. *b* dell'art. 1, co. 7, L. n. 183/201495).

L'adozione di regole che riducono ampiamente i vincoli all'uso del contratto a termine e di misure che incentivano il ricorso al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, possono forse produrre un senso di appagamento nelle imprese che frequentano il mercato del lavoro, inducendole alla convinzione che quelle regole hanno reso più fluido l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e più flessibile l'impiego dei dipendenti, contribuendo in tal modo a migliori risultati e maggiore competitività. Tuttavia questo nuovo assetto regolativo sembra offrire alle imprese un catalogo di contratti basato per l'appunto sulla *convenienza*, senza però orientarle positivamente nella scelta dei rapporti di lavoro più utili al miglioramento delle prestazioni e dei risultati aziendali e quindi senza formare una loro consapevolezza della complessità degli elementi che stanno alla base della migliore combinazione possibile dei rapporti di lavoro. Consapevolezza di cui, in effetti, ci sarebbe urgente bisogno. Così come c'è bisogno di istituti, strumenti e persone che indichino alle imprese, ai lavoratori e a tutti i soggetti e attivi nel mercato del lavoro come progredire nella formazione, negli investimenti, nella ricerca, nell'innovazione.

La semplificazione normativa è certamente necessaria in via di principio; proprio per questo è lecito chiedersi se quella realizzata con la revisione del contratto a termine sia stata utile sul piano della chiarezza normativa, opportuna quanto alla forma, ai tempi e al metodo, e socialmente accettabile

⁹⁵ Corsivo nostro.

⁹³ Cfr. A.PANDOLFO e P.PASSALACQUA, cit.

⁹⁴ *Cfr* i commi 178 e s. dell'art. 1, L.. n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016).

sul piano dei risultati⁹⁶. Quanto al suo contribuito alla chiarezza normativa, non sembra che la nuova disciplina abbia conseguito questo obiettivo: le semplificazioni adottate non sono tali da risolvere tutti i problemi formali e sostanziali dell'istituto. Non è azzardato affermare che la semplificazione del contratto a termine, certamente rispondente ad esigenze politiche e a pressioni di gruppi sociali e rappresentanze di interessi, non è utile quanto dovrebbe e potrebbe. Oltre a non essere "incolore", essa non è nemmeno "indolore" e innocua, perché tocca gli stessi valori e principi su cui è basato il nostro ordinamento giuridico, anche con riferimento a quello dell'Unione europea. La riforma tocca aspetti fondamentali del diritto del lavoro. Pur riprendendo tecniche usate da riforme ancor recenti, occorre dire che essa: a) introduce regole innovative che sbilanciano la tutela di interessi contrapposti rafforzando poteri di una parte e indebolendo quelli dell'altra; b) è stata realizzata con l'opposizione delle organizzazioni sindacali; c) persegue obiettivi occupazionali che non sembrano garantire un'alta qualità media della prestazione lavorativa, da qualunque parte la si osservi. Si tratta, infine, di una semplificazione che incide profondamente nel sistema giuridico italiano senza però ridurre la distanza tra la nostra realtà ordinamentale e quella di altri Stati europei, diretti competitori dell'Italia.

8. L'ulteriore "semplificazione" di discipline di ancor recente modifica. Il caso dell'apprendistato. Difetti di conformità formale e coerenza sostanziale nel D.L. n. 34/2014 e nella normativa successiva.

8.1. Spunti interessanti in tema di qualità legislativa offre la continua opera di modifiche, integrazioni ed aggiustamenti della disciplina dell'apprendistato. Solo nell'arco di quindici mesi il Legislatore è intervenuto ben tre volte a rivisitare questo istituto: prima col D.L. n. 34/2014, poi con la sua legge di conversione ed infine col D.Lgs. n. 81/2015, ogni volta limando taluni obblighi e oneri datoriali, di carattere normativo⁹⁷e contributivo. Trattasi della terza serie di interventi legislativi adottati nell'arco di quattro anni (senza contare altri provvedimenti correttivi e/o integrativi⁹⁸), emanati allo scopo di arrestare il lento declino di tale contratto. Il breve intervallo tra le varie modifiche (ad opera di governi diversi) fa dubitare che ogni nuova modifica sia stata adottata dopo approfondite valutazioni degli effetti della regolazione precedente e serie analisi sul prevedibile impatto della nuova.

Per intendere il senso di questa *bulimia normativa* è opportuno ricordare che essa prosegue da quasi venti anni, alla ricerca di un quadro normativo capace di sostenere le vecchie e nuove "missioni" assegnate all'istituto. Ad una lunga fase (dal 1972 al 1997) di concezione dell'istituto come forma di sostegno all'inserimento lavorativo dei giovani tramite il mero addestramento sul lavoro ha fatto

-

 ⁹⁶Su questo specifico aspetto si v., L. ZOPPOLI, *Qualche nota di metodo per giuristi e legislatori con applicazione al contratto di lavoro a tutele crescenti*, in "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183" (a cura di M.Rusciano e L.Zoppoli), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes - 3/2014, p. 10 e s.
 ⁹⁷ Come la previsione che autorizza l'inquadramento dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato in un livello

⁹⁷ Come la previsione che autorizza l'inquadramento dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato in un livello retributivo inferiore fino a due livelli rispetto a quello previsto per le mansioni cui sono assegnati; o quella che consente di non computare gli apprendisti, per la durata del contratto, nella base di calcolo per l'applicazione di particolari istituti di legge o contrattuali, come l'assunzione obbligatoria dei disabili.

⁹⁸A partire dal 2011 il Legislatore è intervenuto sull'apprendistato con i seguenti provvedimenti: D.Lgs. 14.9.2011, n. 167 (T.U. dell'apprendistato); L. 12.11.2011, n. 183,"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità per il 2012), art. 22; L. 28.6. 2012, n. 92, "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"; D.L.28.6.2013, n. 76 (conv. in L. 9.8.2013, n. 99), "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti"; Linee Guida approvate il 20.3.2014 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; D.l. 20.3.2014, n. 34 (conv. in L. 16.5.2014, n. 78), già *cit.*; D.lgs. 15.6.2015, n. 81, artt. 41-47. Quest'ultimo provvedimento assorbe il precedente T.U., arricchendolo con alcune novità; esso crea un *sistema duale* che integra fra loro istruzione, formazione e lavoro, soprattutto grazie alle due forme di apprendistato finalizzate all'ottenimento di un titolo di studio di livello secondario o terziario.

seguito una valorizzazione delle finalità formative, che tuttavia ha scontato limiti e difetti culturali e strutturali, per la resistenza di imprese, rappresentanze di interessi ed istituzioni a concepire l'apprendistato non solo come strumento di sostegno all'inserimento lavorativo dei giovani ma anche come componente del sistema educativo, per raggiungere finalità formative mediante percorsi interni ed esterni all'azienda, documentati e certificabili nei risultati⁹⁹. Dopo la L. n. 196/1997, il cui art. 16 chiude il "letargo" formativo dell'istituto, si susseguono altri provvedimenti di riassetto strutturale della disciplina¹⁰⁰, tra cui gli artt. da 47 a 52 del D. Lgs n. 276/2003, che nell'intento di rappresentare la complessità della condizione giovanile, articolano l'apprendistato in tre forme (o "tipi"). La difficile attuazione di tale normativa, incisa da reiterati conflitti di competenze tra Stato e Regioni e da ulteriori modifiche legislative, ha indotto le istituzioni e le parti sociali, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 176/2010, a trovare un'ampia intesa¹⁰¹, i cui contenuti sono stati assorbiti nel 2011 nel *cit*. Testo Unico dell'apprendistato¹⁰². Negli anni successivi, come già anticipato, sono stati approvati ulteriori provvedimenti legislativi accomunati dall'obiettivo di agevolare e semplificare il ricorso all'apprendistato, anche al fine di contrastare la crescente disoccupazione giovanile¹⁰³.

Le ultime modifiche non hanno alterato l'articolazione dell'istituto, che continua a presentarsi nelle tre forme inaugurate dal D.Lgs n. 276/2003, anche se con nomi lievemente modificati, accomunate da una disciplina generale unitaria delle obbligazioni e delle vicende del rapporto. Tuttavia, mentre la normativa dell'apprendistato professionalizzante non presenta grandi variazioni, invece innovazioni rilevanti sono state introdotte al primo e al terzo tipo, vale a dire: all'apprendistato per la qualifica, il diploma professionale e il diploma superiore, e all'apprendistato di alta formazione. Forme contrattuali, queste due, contraddistinte dall'appartenere al nuovo sistema duale di alternanza "scuola-lavoro". Per garantire tale alternanza, grazie alla quale l'adempimento delle attività scolastiche entra far parte degli effetti obbligatori del contratto, a queste ultime forme accede quale elemento necessario un protocollo che il datore di lavoro deve sottoscrivere con l'istituzione scolastica e formativa scelta, al fine di individuare (in attuazione degli *standard* formativi individuati a livello centrale con decreto interministeriale) i contenuti, le modalità e la durata della formazione in azienda e i relativi obblighi datoriali¹⁰⁴.

.

⁹⁹ Idea, invece, consolidata in altri Paesi dell'UE; per una panoramica (ancora) recente dell'apprendistato in Europa, si v. in particolare ISFOL, *Modelli d apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito*, in "I libri del Fondo Sociale Europeo", Rubettino, Roma 2012.

¹⁰⁰ S.FAGNONI- P.A.VARESI, Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il Testo Unico ed i più recenti interventi legislativi, in Dir. Rel. Ind., 2015, 1, 155 e s.

La costruzione di un Patto sociale a sostegno dell'occupazione giovanile -e più direttamente della riforma dell'apprendistato- è documentata dall'Accordo tra Stato, Regioni e Parti sociali del 27.10.2010 che, oltre a definire una disciplina transitoria per far fronte alle questioni poste dalla sent. n. 176/2010 della Corte costituzionale, indicava due linee di intervento: da un lato impegnava i firmatari dell'Accordo ad elaborare linee guida di riforma dell'apprendistato professionalizzante; dall'altro, invocava la definizione di un più razionale ed efficiente quadro di interventi per il sostegno dell'occupazione giovanile, soprattutto al fine di prevenire un uso improprio, se non un abuso dei tirocini formativi e di orientamento e delle collaborazioni coordinate e continuative. Sul punto, si v. S.FAGNONI-P.A.VARESI, loc. ult.cit.

loc. ult.cit.

102 Tra l'emanazione del D.Lgs. n. 276/2003 ed il Testo unico sono stati emanati vari provvedimenti che hanno modificato ulteriormente taluni aspetti dell'apprendistato; si v segnatamente. art. 1, commi 773 e 1364 della L. n. 296/2006; artt.1, co. 30, lett. c), 33 e 90 della L. n. 247/2007; artt. 23 e 85 del D.L. n.112/2008, conv. in L.n.133/2008; art. 18, co. 1, lett. a), 19, co. 1, lett. c) e 36 del D.L. n.185/2008, conv. in L.n.2/2009; artt. 46, c. 1, lett. b) e 48, co. 8, L.n.183/2010.

¹⁰³ Si pensi che dal 2009, anno cruciale della crisi economica, sono cresciuti i tassi di disoccupazione giovanile (15-29 anni) passando dal 18% (2009) al 25,2% (2012) e ad oltre il 40% nel 2014 e 2015.

¹⁰⁴ Tra le novità introdotte dal D.Lgs. n. 81/2015 la più evidente è l'abrogazione *in toto* (salva la disciplina transitoria), del Testo Unico del 2011 e la novella della precedente disciplina, ora confluita al Capo V del D.Lgs. n. 81/2015. La revisione organica dei contratti di lavoro tocca dunque anche l'apprendistato. Da un lato si conferma che l'apprendistato è un "contratto a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione" (art. 41, co. 1). Dall'altro, viene modificata l'articolazione interna delle tre forme. Il c.d. "primo livello" amplia le proprie finalità: ora consente non solo di conseguire la qualifica triennale o il diploma professionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale

Tra i provvedimenti di incentivazione e premiali giova segnalare il rinvio operato dal D.Lgs. n. 81/2015 al D.Lgs. n. 150/2105 per la ridefinizione degli incentivi a favore dei datori di lavoro che assumono con apprendistato del primo e del terzo livello (art. 47, co. 10)¹⁰⁵. In esecuzione di detto rinvio, l'art. 32, co.1, del D.Lgs. n. 150/2015 indica nei seguenti gli ulteriori benefici concessi, a titolo "sperimentale" e fino al 31.12.2016, ai datori di lavoro che assumono giovani apprendisti: a) non trova applicazione il contributo di licenziamento di cui all'art. 2, commi 31 e 32, della L. n. 92/2012; b) l'aliquota contributiva è ridotta dal 10% al 5% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per la determinazione della contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti; c) è riconosciuto lo sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento dell'ASpI (ora NASPI) e dello 0,30%, previsto dall'art. 25, della L. n. 845/1978. Trattasi di incentivi che cessano allo scadere del periodo formativo, essendo esclusi dalla citata disposizione di cui all'art. 47, co.7 del D.Lgs n. 81/2015, che prevede il mantenimento per un anno degli incentivi in caso di prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo formativo 106. Nei venti anni di intensa produzione legislativa, compresi tra il 1997 e il 2016, solo poche realtà territoriali si sono distinte per aver saputo costruire buone (e talora eccellenti) offerte formative; ma questi successi sono stati compensati da un quadro nazionale deludente nel complesso per risultati qualitativi e quantitativi: in particolare, per la tendenza al calo delle assunzioni, per il numero insufficiente di giovani apprendisti cui è stata offerta una valida opportunità di formazione, per la non sempre opportuna qualità dei percorsi formativi, per la mancanza di adeguate forme di certificazione finale delle competenze e per la sostanziale non attivazione dell'apprendistato del primo e del terzo tipo¹⁰⁷.

8.2. Le frequenti modifiche della disciplina dell'apprendistato, da ultimo introdotte in via d'urgenza e mediante "semplificazione", offrono spunti di riflessione non solo sulla qualità legislativa ma anche sulla *logica* di questa bulimia normativa, che sembra interessare soprattutto gli istituti

regionali, ma anche di acquisire il certificato di specializzazione tecnica superiore e il diploma di scuola secondaria superiore (art. 41, co. 2, lett. *a*). All'ampliamento delle finalità dell'apprendistato di primo livello corrisponde un ridimensionamento del terzo "tipo", di cui si conferma la destinazione alla formazione universitaria (master, lauree triennali e specialistiche, dottorati di ricerca), all'attività di ricerca e, infine, al praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche (art. 41, co. 2, lett. *c*); perde, quindi, ogni "aggancio" ai titoli di istruzione secondaria superiore, che sono ricondotti nell'alveo del primo livello. Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante poche sono, invece, le novità. A livello definitorio, viene meno il richiamo al "contratto di mestiere" proprio del Testo Unico del 2011 (art. 41, co. 2, lett *b*). Secondo quanto contenuto al co. 3 dell'art. 41, l'apprendistato di I e III livello sono strutturati per integrare organicamente "in un sistema duale, formazione e lavoro": in altre parole, vengono pensati come "via italiana" al più noto e funzionante modello tedesco.

¹⁰⁵ L'art.32 del D.Lgs. n. 150/2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive [...]", nonostante preveda nella rubrica incentivi anche per l'apprendistato di alta formazione e ricerca, si limita a disporre incentivi aggiuntivi e sperimentali solo per l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale,

¹⁰⁶È opportuno considerare anche ulteriori incentivi economici concessi da Stato e Regioni, come in particolare: a) il Programma Garanzia per i Giovani, che prevede specifici finanziamenti in favore dei Paesi dell'UE con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%, da investire in politiche attive di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo; questo programma, tra le azioni a sostegno prevede anche un incentivo a favore dei datori di lavoro privati che assumono giovani anche mediante contratto di apprendistato professionalizzante (cd. Bonus occupazionale); b) il Programma Formazione e Innovazione per l'Occupazione-FIXO "Scuola&Università" di Italia Lavoro, diretto a promuovere l'avvio di percorsi di apprendistato di alta formazione (6.000 Euro per l'apprendistato a tempo pieno, 4.000 Euro per l'apprendistato a tempo parziale di almeno 24 ore settimanali); c) tra gli incentivi regionali si deve ricordare quello disposto dalla Regione Emilia-Romagna, che riconosce incentivi alle imprese che assumono giovani tra i 18 e i 29 anni con le forme di apprendistato dalla componente formativa più rilevante: 3.000 euro per i contratti di apprendistato per la qualifica e 6.000 euro per i contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, nell'ambito del Programma Garanzia per i Giovani.

107 Cfr.il XV Rapporto dell'ISFOL, L'apprendistato tra risultati raggiunti e prospettive di innovazione: 15° Rapporto sull'apprendistato in Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ISFOL, INPS. Dati testuali elettronici. Roma, 8 Luglio 2015.

contrattuali preposti alla formazione (di personale qualificato). Quest'ansia divoratrice e rigeneratrice di norme è forse generata dalla convinzione che molti problemi del mercato del lavoro, e taluni specifici della disoccupazione giovanile, possano essere alleviati o addirittura dalla continua modifica delle regole. A partire dalla L. n. 30 del 2003, passando attraverso il "collegato lavoro" (L. n. 183/2010), la L. n 92/2012 e le riforme del lavoro della XVII legislatura, la disciplina del lavoro ha subito trasformazioni profonde, talora concepite e scritte in modo confuso e contraddittorio. È lecito constatare che le reiterate visitazioni di norme spesso di fresca modifica sono un fenomeno singolare nel panorama europeo, specie alla luce dei migliori risultati in termini quantitativi e qualitativi fatti registrare in altri Paesi dell'Unione europea, in base a norme più consolidate ed oggetto di poche e meno frequenti modifiche, adottate oltretutto in base a ponderate analisi degli effetti e valutazioni dei bisogni. Dell'esperienza regolativa italiana colpisce il fatto che le innovazioni di volta di volta introdotte producono non solo risultati inferiori a quelli sperati ma addirittura progressivamente decrescenti.

Quanto all'apprendistato, il suo negativo effetto occupazionale è forse da imputarsi anche alle aspettative di minori oneri ed obblighi suscitate dal contratto di lavoro "a tutele crescenti" fin dall'annuncio della sua istituzione.

Ora, il costume di rivisitare norme di pur recente emanazione non è circoscritto al contratto di apprendistato ma riguarda anche altri istituti contrattuali (come il contratto a termine, il contratto a tempo parziale, alcuni rapporti "atipici") e la stessa tutela contro il licenziamento illegittimo. Tuttavia, la frequente rivisitazione della disciplina dell'apprendistato rivela i sintomi di una legislazione all'affannosa ricerca di rimedi alla disoccupazione, soprattutto giovanile, che nel suo peregrinare cerca e sperimenta soluzioni sempre nuove insistendo su elementi intrinseci all'istituto contrattuale (come il minor costo globale del lavoro o l'alleggerimento degli obblighi formativi), senza curarsi sufficientemente dei fattori estrinseci al rapporto (fondamentali per l'alternanza scuola-lavoro, come ha inteso tardivamente il Legislatore) e con misure spesso poco chiare oltre che collidenti con altre volte al medesimo obiettivo di contrastare la disoccupazione. Si consideri, ad es., la ripetizione dei lemmi "semplificazione" e "flessibilità" ricorrenti nelle formule illustrative del contratto "a tutele crescenti", un rapporto di lavoro a tempo indeterminato come l'apprendistato ed ugualmente volto, di fatto, ad assorbire disoccupazione giovanile e/o sacche di pregresso precariato, che non solo coagula le suddette virtù ma prescinde da obblighi formativi ed offre maggiore "convenienza" 108.

8.3. Come già accennato, l'apprendistato è sempre stato al centro delle politiche per l'impiego dei governi che si sono succedute dall'inizio del nuovo secolo. Attraverso l'apprendistato si è ritenuto e si ritiene- di poter risolvere problemi sociali di vasta portata come la dispersione scolastica, la disoccupazione giovanile e la durata eccesiva delle transizioni scuola-lavoro. Forse a causa delle notevoli aspettative riposte sull'apprendistato, la sua disciplina è apparsa sempre poco adeguata e l'apprendistato è stato al centro delle attenzioni novellatrici di ogni nuovo Esecutivo. Al momento, il ruolo multiforme di questo istituto lo rende argomento importante di riflessione sia quando si discute di mercato del lavoro e di flessibilità nel mercato del lavoro, sia quando si parla di sistema d'istruzione, come nel caso della "buona scuola" riguardo a quest'ultima, è evidente il collegamento col tema dell'alternanza scuola-lavoro. Per quanto premesso, l'apprendistato fornisce argomenti utili allo studio della qualità delle tecniche legislative e dell'efficacia delle politiche del lavoro, considerando oltretutto che le modifiche in argomento non sono isolate ma sono, anzi, inquadrate nel complesso strutturato di politiche del lavoro cui il Governo Renzi ha posto mano sin dalla primavera del 2014.

¹⁰⁸ È proprio il Legislatore che chiama il contratto "a tutele crescenti" a diventare la "forma comune di contratto di lavoro [in quanto] più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti" (così la lett. b dell'art. 1, co. 7 della L. n. 183/2014).

¹⁰⁹ L.13 luglio 2015, n. 107: "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".

8.3.1.Quali sono le cause dei limitati risultati registrati fino al mese di marzo del 2016 della riregolata disciplina dell'apprendistato?

Iniziamo dall'esame di alcuni dati relativi all'applicazione dell'apprendistato nel primo anno di vita del D.L.n. 34/2014, senza perciò considerare gli effetti positivi derivabili dall'introduzione del sistema di alternanza scuola-lavoro.

Secondo dati dell'ISFOL¹¹⁰, nel 2014 sono stati stipulati 254mila contratti di apprendistato, con un incremento del 4,4 % rispetto al 2013 (243mila contratti). Trattasi di una pur lieve inversione della tendenza alla diminuzione costante di contratti di apprendistato in Italia, iniziata nel 2009¹¹¹; questo risultato è certamente frutto dei minori vincoli alla stabilizzazione previsti a partire dal D.L. n. 34/2014. Tuttavia, nell'ultimo trimestre del 2014 e nel primo trimestre del 2015 si è registrato un calo del 14,3% rispetto al primo trimestre 2014, forse causato dall'annuncio degli sgravi previsti dalla Legge di stabilità per il 2015 per il contratto di lavoro "a tutele crescenti", operativo sin dal 7 marzo 2015¹¹².

Come di consueto, i principali settori di impiego dell'apprendistato sono i servizi, il manifatturiero (in recupero grazie alla pur lieve ripresa industriale) e le costruzioni.

L'apprendistato professionalizzante domina le altre due forme: gli studenti iscritti alle corrispondenti attività formative erano nel 2013 ben 144mila: il 97,3% del totale. Dai dati disponibili si evince però che solo un terzo degli apprendisti "professionali" è destinatario di attività formative, peraltro per complessive 40 ore l'anno. Il che dovrebbe indurre il Legislatore a riflettere sulla reale portata formativa dell'apprendistato professionalizzante, per eventualmente considerare l'opportunità di introdurre al suo posto un contratto di inserimento e concentrare l'attenzione normativa (e finanziaria) sugli apprendistati legati più direttamente al titolo di studio. Che sono anche quelli su cui sono più insistenti i richiami delle competenti istituzioni europee 113. L'apprendistato di primo livello ha fatto registrare 3.302 contratti (di cui poco più di 3.000 nella sola provincia di Bolzano, ma nessuno nel Mezzogiorno). Quanto alla sua implementazione (il richiamo è al soppresso art. 3 del T.U. del 2011), alla luce delle modifiche introdotte nel 2014 e 2015, è utile ricordare che già per effetto della L. n. 99/2013 era possibile, concluso il percorso formativo con la qualifica, "trasformare" il contratto di primo livello in un contratto di apprendistato professionalizzante. Come ulteriore incentivo, il D.L. n. 34/2014 aveva consentito al datore di lavoro di corrispondere all'apprendista una retribuzione differenziata tenendo conto delle ore di lavoro effettivo in azienda e delle ore di formazione nella misura del 35 per cento del monte orario complessivo). Ciò malgrado, il ricorso all'apprendistato di primo livello è stato poco significativo; la ragione dei modesti risultati conseguiti non sarebbe imputabile agli incentivi normativi o economici quanto, invece, alla difficoltà di molte Regioni nell'avviare le attività formative¹¹⁴.

Risultati poco lusinghieri ha prodotto anche l'apprendistato per *l'alta qualificazione* (ora "di alta formazione e di ricerca"): i 508 contratti stipulati nel 2013 sono saliti a 582 nel 2014 (ma a questo incremento ha contribuito l'assunzione presso l'ENEL di ben 145 studenti apprendisti, utilizzando il cd. "Decreto Carrozza"¹¹⁵). Magri risultati, dunque, tanto più se si considera che alla fine del 2014

¹¹⁰ Cfr. il XV Rapporto dell'ISFOL, cit..

¹¹¹La riduzione del numero di apprendisti in Italia è stata rilevante dall'inizio della crisi: si pensi che, secondo dati INPS, il numero degli apprendisti in Italia era di 451mila nel 2013, mentre nel 2009 era di 492mila.

¹¹²Cfr. il XV Rapporto ISFOL, cit.

¹¹³Il XV Rapporto ISFOL, *cit*. si sofferma su quest'ultimo aspetto, almeno nei suoi aspetti di principio, dedicando molto spazio agli apprendistati di tipo "scolastico": quelli legati ad un percorso svolto in una istituzione educativa (IeFP e scuola superiore per il primo livello, ITS e università per il terzo).

¹¹⁴ Secondo il *cit*. XV Rapporto ISFOL, al dicembre 2014 tutte le Regioni, tranne la Valle d'Aosta, avevano recepito e disciplinato l'apprendistato di primo livello; ma solo in Piemonte, Lombardia, Trento, Bolzano, Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Marche sono state avviate le attività di formazione con l'effettiva presenza di giovani apprendisti nei percorsi. Restano indietro le Regioni del Centro Italia, oltre alla Calabria e alla Campania.

¹¹⁵ D.L. 12 settembre 2013, n. 104:" Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca".

tutte le Regioni avevano recepito il TU del 2011¹¹⁶. In questo quadro il percorso formativo trainante è stato quello del *master di I livello* (che nel 2013 riguardava poco più della metà degli *alti* apprendisti). A seguire il *master di II livello* e il dottorato di ricerca. Sembra chiara la tendenza: la quota di apprendisti si riduce con la decrescita del valore del titolo di studio che s'intende conseguire. Il Rapporto ISFOL spiega tale tendenza considerando questo tipo di istituto come orientato ad un più rapido "utilizzo" di competenze di alto livello sul luogo di lavoro. Nel 2014 si è registrata tuttavia un'inversione di tendenza: si è puntato di più sulle lauree triennali in apprendistato (passando dal 3% del totale al 13%) e all'apprendistato per l'attività di ricerca (dallo 0,6% al 16%). In crescita sono anche gli iscritti al dottorato: dal 10,1% del 2013 si è passati al 14,4% del 2014.

Desta qualche perplessità anche il basso ricorso all'apprendistato come strumento di realizzazione del Piano *Garanzia Giovani*: solo il 2% dei giovani presi in carico hanno seguito percorsi di apprendistato¹¹⁷: la maggior parte, ben il 74%, è stato assunto con un contratto a tempo determinato. Alquanto modesta (4,5%) è la quota di risorse allocata sulla "misura" dell'apprendistato¹¹⁸.

Il quadro sull'apprendistato in Italia tracciato dal Rapporto ISFOL mostra un utilizzo molto differenziato sul piano territoriale, con carenze così forti nelle regioni meridionali da far ritenere inefficaci le innovazioni introdotte fino al 2015. In attesa di valutare gli effettivi cambiamenti apportati dal D.Lgs. n. 81/2015, sulla revisione organica dei contratti di lavoro (*infra*, § 8.4), il dato certo è che le molteplici modifiche alla disciplina dell'apprendistato, talune inserite in organiche riforme del mercato del lavoro, non hanno dissolto le resistenze dei datori di lavoro e degli stessi lavoratori all'utilizzo di questo tipo di rapporto.

8.3.2. Perché l'apprendistato stenta a diventare il canale privilegiato d'inserimento dei giovani nel "mondo del lavoro"? E quanto incide la tecnica legislativa sulla sua efficacia?

Già abbiamo fatto riferimento alla brevità del periodo di attuazione di ciascun provvedimento e alla mancanza di una ponderata analisi e valutazione dell'impatto regolativo. L'auspicio per il successo della nuova disciplina è che, considerando che il sistema duale e l'apprendistato sono meccanismi per loro natura complessi, si lasci trascorrere un periodo tempo sufficiente per la loro messa a regime e per capire se possono funzionare. Viene opportunamente fatto osservare da molti che la Francia ha introdotto il sistema duale già negli anni Novanta e ancora non ha risolto tutti i problemi che lo riguardano. Quanto all'Italia, il coinvolgimento di tutti gli attori interessati richiede una lunga abitudine, se non una tradizione che non si crea per decreto, e soprattutto esige un impegno continuo e modelli positivi di interazione che ancora non si sono potuti e voluti sviluppare. In Germania, ad esempio, il sistema duale funziona più che per il sostegno e l'impulso dello Stato, soprattutto per la capacità degli attori sociali di interagire fra loro, capacità maturata nel tempo attraverso un lunghissimo processo di *learning by doing (che* significa letteralmente "imparare facendo" e quindi apprendere con l'esperienza). Ciò richiede non solo tempo, non solo norme (di legge e contrattuali) che definiscano meglio diritti e obblighi di ciascuna delle parti interessate, ma anche effettivo dialogo tra tutte le istituzioni pubbliche e private e coinvolte.

_

¹¹⁶ 17 Regioni su 20 hanno introdotto elementi aggiuntivi rispetto al quadro nazionale, con interventi di dettaglio dovuti all'accordo con le parti sociali. Invece, le Regioni Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Molise si sono limitate a recepire le norme nazionali. Negli "Accordi di dettaglio" previsti dall'art. 5 del T.U., tutte le Regioni hanno previsto il collegamento dell'alto apprendistato con percorsi di dottorato di ricerca. Seguono per diffusione collegamenti con i Master di I e II livello, lauree triennali e ITS. In sole 6 Regioni è previsto il collegamento col diploma di istruzione secondaria superiore che, tuttavia, dopo la revisione organica dei contratti di lavoro (D.Lgs. n. 81/2015) è destinato a rientrare nell'apprendistato di primo livello.

¹¹⁷Cfr. altresì, Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte (a cura di U.Buratti, G.Rosolen e F.Seghezzi), 2015, ADAPT University Press

Quanto alle Regioni che hanno destinato più fondi in percentuale all'apprendistato, su tutte prevale la Provincia Autonoma di Trento (il 26%); seguono la Basilicata (22,3%) e la Calabria (15,7%). A prescindere dalla ripartizione delle risorse, oltre alla Provincia di Trento sono solo cinque le Regioni che hanno pubblicato avvisi e bandi regionali in materia di apprendistato nell'ambito di Garanzia Giovani: Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Sardegna.

Ugualmente determinante, come fattore produttivo di affannosa legislazione, è la "crisi economica"¹¹⁹. Quando c'è la crisi l'orizzonte temporale di programmazione delle scelte di personale delle imprese si riduce drasticamente: le aziende non sanno più se e quando saranno in grado di trarre vantaggio dalla formazione dei propri dipendenti. Gli effetti della formazione professionale specifica per un certo posto di lavoro richiedono tempo per dispiegarsi. Allora (dicono probabilmente i datori di lavoro): meglio i contratti temporanei senza formazione professionale; o, ancora: meglio un contratto a tempo indeterminato libero dai tradizionali "lacci e laccioli". Forse l'intento del Legislatore è stato finora proprio quello di soddisfare le esigenze di breve periodo delle imprese correndo il rischio che ogni nuovo provvedimento non fosse risolutivo e che, inoltre, non riuscisse da solo a rilanciare l'apprendistato, anche in cambio dell'oscuramento di un suo elemento causale.

Un altro fattore di insuccesso, legato al precedente, è ravvisabile nella struttura e competitività delle imprese italiane, la cui dimensione media è di 3,7 addetti. Le cd. "microimprese" (con meno di 10 addetti) sono più di 4,1 milioni e rappresentano il 95,2% delle imprese attive, il 47,5% degli addetti e il 30,8% del valore aggiunto realizzato. Tra queste imprese di piccole dimensioni, quelle con un solo addetto sono oltre 2,4 milioni e contribuiscono per circa un terzo al valore aggiunto di questo segmento di imprese. Le piccole e medie imprese (con 10-249 addetti) impiegano il 33,1% degli addetti e contribuiscono per il 37,7% al valore aggiunto, mentre nelle grandi imprese (quelle con almeno 250 addetti) si concentrano il 19,4% degli addetti e il 31,5% del valore aggiunto.

Le piccole imprese sono meno organizzate e hanno meno risorse da dedicare all'apprendistato. E se i costi sono più difficili da affrontare, i vantaggi di una manodopera più qualificata sono minori. Come dimostrano i modelli teorici, la formazione specifica al posto di lavoro avviene più di frequente nelle grandi imprese, che sono capaci di "produrre il salario" e di impadronirsi così della maggior parte dei rendimenti dell'apprendimento. In base a questi dati, probabilmente non dovremmo guardare solo al modello tedesco, fatto di grandi imprese, ma ad altri più simili al nostro. Si aggiunga che, secondo dati ISFOL, dei quasi 600 mila apprendisti censiti ogni anno solo meno del 5% ha meno di 18 anni. Oltre il 90% è maggiorenne ed oltre un terzo ha più di 25 anni. Questi dati evidenziano una vocazione più occupazionale che formativa dell'apprendistato, che fa il paio con la bassa percentuale di apprendisti che fruiscono della formazione (solo il 25%). Di fatto, l'apprendistato è inteso ed utilizzato dalle imprese per lo più come uno strumento di riduzione del costo del lavoro. A ciò ha concorso anche il principio, previsto dal *cit*. T.U. del 2011, secondo cui la formazione potesse essere *interamente* svolta in azienda, nel rispetto dei vincoli di legge e contrattuali e rispettando un certo livello qualitativo. Si è trattato di una scelta meno impegnativa sul piano della tecnica legislativa, ma poco efficace sul piano concreto.

La mancata ulteriore diffusione dell'apprendistato è certamente dovuta ad una legislazione regionale carente ed inefficace. Ma anche il sistema dell'istruzione ha la sua parte di responsabilità, dato che, malgrado le buone intenzioni del Legislatore, resta ancora di tipo sequenziale: dove prima s'impara e poi si fa pratica. Un apprendistato autenticamente formativo è possibile se, accanto all'azienda, operano istituzioni come la scuola o altri enti, pubblici e privati, che hanno come "missione" la formazione professionale. La cd. "buona scuola" può essere un rimedio. Non a caso, si parla di "alternanza scuola-lavoro" e non di "apprendistato"; s'introduce l'alternanza obbligatoria scuola-lavoro negli ultimi tre anni degli istituti tecnici estendendo di un anno quello degli istituti professionali e si prevede (per la prima volta forme di alternanza scuola-lavoro anche nei licei.

L'obbligo di esperienza formativa è di almeno 400 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno negli istituti tecnici e professionali, e di 200 ore nel triennio dei licei. L'alternanza può essere svolta anche nei periodi di sospensione dell'attività didattica, come nelle vacanze estive o di Natale. L'alternanza può essere anche "simulata", cioè mediante un progetto didattico e formativo che

.

¹¹⁹ F. PASTORE, *Apprendistato e alternanza scuola lavoro*, in bollettino ADAPT, 19 agosto 2015, www.bollettinoadapt.it.

riproduce nella scuola o in altra istituzione il concreto modo di operare di un'azienda negli aspetti dell'organizzazione, delle relazioni e dell'ambiente di lavoro. Alla tecnica della "simulazione d'impresa" è auspicabile si ricorra solo in una fase inziale, e che essa non divenga la norma, posto che, come si evince anche dall'esperienza maturata in contesti di eccellenza come quello tedesco, in genere essa fornisce un contenuto professionale assai inferiore a quello offerto dalla pratica aziendale

La riforma prevede anche un apprendistato sperimentale, attraverso appositi protocolli. Per determinare un legame più stretto tra scuola e impresa e per ridurre la dispersione scolastica, gli istituti tecnici e professionali devono offrire agli studenti attività da svolgere in azienda o presso strutture pubbliche, come del resto già prevedeva la legge n. 30/2003. La riforma prevede anche il potenziamento degli istituti tecnici superiori, da frequentare dopo il diploma (mutuato dal modello tedesco)¹²⁰, che rappresentano un'alternativa al percorso universitario tradizionale, attenuando la rigidità dei processi attuali, che ha portato alle disfunzioni e ai noti fenomeni di massa dell'abbandono scolastico e universitario e dell'aumento dei "fuori corso".

8.4. Le novità da ultimo introdotte dal D.Lgs. n. 81/2015 e dal D.Lgs. n. 150/2015 suscitano altre brevi considerazioni sull'efficacia della tecnica legislativa adottata, intesa in senso ampio. Le numerose modifiche apportate alla disciplina dell'apprendistato in un breve arco di tempo hanno indotto continui mutamenti a questo istituto contrattuale senza oltretutto dare ai soggetti interessati il tempo necessario ad assimilare le novità e ad apprezzarne vantaggi ed opportunità. Invero, la reiterata e spesso superficiale attenzione del legislatore ai benefici normativi ed economicocontributivi ha suscitato aspettative eccessive sul piano occupazionale e prodotto spesso esiti poco lusinghieri sul piano qualitativo e quantitativo. Anche dopo l'entrata in vigore del T.U. del 2011, l'apprendistato non è riuscito, nonostante gli incentivi ed i reiterati provvedimenti di semplificazione delle procedure, a convincere i datori di lavoro ad assumere giovani da formare ed istruire; e si è sempre più identificato con l'apprendistato professionalizzante 121.

Il sostanziale fallimento del tentativo -avviato dal D.Lgs.n. 276/2003 e ripreso dal Testo Unico- di ampliare l'offerta dei contratti di apprendistato ha indotto il Legislatore a mutare approccio sul piano normativo e incentivante, come descritto nei paragrafi precedenti: da qui le innovazioni in materia di apprendistato introdotte dal D.Lgs. n. 81/2015 e dal D.Lgs. n. 150/2015. Esse però non dovrebbero essere interpretate, secondo un'attenta dottrina, solo come una risposta congiunturale alle difficoltà riscontrate dall'apprendistato del primo e del terzo tipo¹²², ma andrebbero lette alla luce di un più ampio disegno di ripensamento del rapporto tra sistema educativo ed imprese¹²³. In tal senso, l'apprendistato per l'acquisizione di titoli di studio si collocherebbe all'interno di una gamma di strumenti diretti a migliorare l'intreccio tra formazione e lavoro; in altri termini, procedendo dall'apprendistato professionalizzante, tradizionale punto di intreccio tra lavoro e formazione, incontreremmo forme che danno minor rilievo al lavoro e maggiore connotazione alla formazione, come l'apprendistato per l'acquisizione di titoli di studio, il tirocinio formativo e di orientamento ed infine l'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo di istruzione (di cui all'art. 1,

¹²⁰ In Germania, i giovani che hanno svolto un apprendistato e intendono sviluppare competenze in un determinato campo lavorativo, hanno uno strumento in più: gli istituti superiori di formazione professionale (Fachhochschulen), che rappresentano la soluzione più opportuna per chi predilige un tipo di studio orientato verso la prassi. Essi offrono una formazione con fondamenti teorici ma al tempo stesso finalizzata alle applicazioni concrete nel mondo del lavoro. Nel percorso formativo sono previsti tirocini e semestri pratici obbligatori. Queste università formano professionalità ben precise, come ad es., quelle degli addetti ai centri e alle politiche per l'impiego, così contribuendo ad un alta qualità di quest servizi, che dipende da una formazione avanzata e specifica del personale addetto.

121 Nel 2013 oltre il 90% dei contratti di apprendistato apparteneva a questo tipo; *Cfr.* ISFOL, *XV Rapporto*

sull'apprendistato in Italia, cit.

¹²² Cfr. S.FAGNONI- P.A.VARESI, Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il Testo Unico [...].cit.

¹²³ S.FAGNONI- P.A.VARESI, *ibidem*.

commi 7 e 33-41, della L. n.107/2015)¹²⁴. Questa impostazione consentirebbe di apprezzare il senso e l'utilità della sostanziale bipartizione dell'apprendistato introdotta con le ultime semplificazioni legislative. Soprattutto su due temi si polarizza la differenziazione: a) la retribuzione (specie laddove si prevede che le ore di formazione siano -o no- retribuite) e, b) la formazione del lavoratore, come si evince dal D.M. 12 ottobre 2015¹²⁵ che ha come ambito di applicazione il solo apprendistato per l'acquisizione dei titoli di studio. Proprio in virtù di questa bipartizione, l'eventuale radicamento e sviluppo degli "apprendistati per l'acquisizione dei titoli di studio" dovrebbe indurre il Legislatore a incamminarsi verso due distinti contratti di lavoro e a trovare finalmente quiete.

Questa prospettiva è tanto più convincente se confrontata con la previsione, sostenuta da parte della dottrina, di un costante declino dell'apprendistato, le cui uniche *chances* di sopravvivenza consisterebbero nell'apparire ancora "più conveniente" non solo di un contratto a termine liberalizzato, ma di quel contratto a tempo indeterminato più conveniente per definizione (dello stesso legislatore), cioè quel "contratto a tutele crescenti" facilmente estinguibile e fornito di incentivi consistenti (anche se d'importo decrescente)¹²⁶. Il rischio che queste previsioni lasciano intravedere è che solo le imprese fortemente interessate a formare un giovane, sicuramente per professionalità elevate, potrebbero mantenere un interesse per un apprendistato che, pur semplificato e a costi ridotti, risulterebbe comunque "meno conveniente" e "più vincolante" per il datore di lavoro¹²⁷ rispetto all'assunzione con "contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti"; salvo il minor interesse per questo contratto dovuto al decrescente esonero contributivo previsto dalle leggi di stabilità per gli anni a venire.

Queste considerazioni sono ovviamente riferite all'apprendistato professionalizzante, la cui quota sul totale delle assunzioni è nel complesso marginale: come già accennato, la quota delle assunzioni con contratto di apprendistato sul totale delle assunzioni si è mostrata poco elastica rispetto alle pur rilevanti modifiche legislative intervenute nel corso del triennio 2013-2015: in questo periodo l'apprendistato professionalizzante non ha mai raggiunto quote significative sul totale delle assunzioni, oscillando tra un minimo dell'1,8% ed un massimo del 3%. Non è dunque da una improbabile crescita impetuosa dell'apprendistato professionalizzante che può venire il rilancio dell'istituto, anche se modesti effetti positivi potrebbero derivare, come detto, dalla riduzione progressiva degli incentivi collegati al contratto a tutele crescenti.

In conclusione, le future "chances" dell'apprendistato sembrano legate soprattutto alla affermazione dei contratti di apprendistato per l'acquisizione di titoli di studio ed in particolare al progetto sperimentale recante "azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale" (IeFP). Tale sperimentazione offre l'opportunità di verificare l'impatto che può avere l'apprendistato del primo tipo sul nostro sistema educativo, nello specifico mediante l'intreccio tra apprendistato e percorsi di IeFP, nel cui ambito si apre un nuovo ramo formativo, finalizzato all'acquisizione della qualifica (o del diploma)

_

¹²⁴ In particolare il co. 33 dell'art. 1 della L. n. 107/2015 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti") prevede che "al fine di incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti, i percorsi di alternanza scuola-lavoro di cui al D.Lgs. n. 77/2005, sono attuati, negli istituti tecnici e professionali, per una durata complessiva, nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi, di almeno 400 ore e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore nel triennio. Le disposizioni del primo periodo si applicano a partire dalle classi terze attivate nell'anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. I percorsi di alternanza sono inseriti nei piani triennali dell'offerta formativa".

¹²⁵ D.M. 12 ottobre 2015 di "definizione degli standard formativi dell'apprendistato e criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'art. 46, co.1, del D.Lgs. n. 81/2015"

¹²⁶ L. ZOPPOLI, Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali, cit., p. 25; M. TIRABOSCHI, Il contratto a tutele crescenti: spazi di applicabilità in caso di apprendistato e somministrazione di lavoro, in), "I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni", a cura di F.Carinci -M.Tiraboschi, ADAPT Labour Studies E-Book series n. 37/2015, 107 e s.

¹²⁷ L. ZOPPOLI,, *op. ult. cit.*, p. 25.

professionale in apprendistato. Agli oltre trecentomila iscritti ai percorsi di IeFP¹²⁸ potrebbero aggiungersi altri giovani (60.000 nel biennio, secondo l'obiettivo della sperimentazione) desiderosi di acquisire la qualifica o il diploma professionale in apprendistato anziché nei tradizionali percorsi di formazione professionale regionale. Essa andrà quindi monitorata e valutata con attenzione, poiché potenzialmente foriera di rilevanti effetti in ordine al possibile rilancio dell'istituto secondo modelli di stampo europeo. E qui ritorna il tema dell'importanza e del valore di strumenti di monitoraggio degli istituti e di valutazione delle politiche, di cui si dirà ancora nel prosieguo di questo scritto

9. La semplificazione normativa dei modelli contrattuali attraverso l'annunciato "testo organico". Un disegno incompiuto.

9.1. Come già anticipato, la L. n.183/2104, "allo scopo di rafforzare le opportunità d'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", delegava il Governo "ad adottare [...] entro sei mesi dalla data di entrata in vigore [della legge delega] uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali" (art. 1, co.7). Questa delega era senz'altro tra le più significative, oltre che tra le più problematiche¹²⁹ della L.n.183/2014, la su attuazione presupponendo la previa individuazione e analisi di "tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali" (cfr. la lett. a del cit. art. 1,co.7). È opportuno ricordare che lo sfoltimento della "selva" dei modelli (o "specie", non già "tipologie") contrattuali non era riuscito al Governo Monti malgrado l'impegno profuso nell'orientare la L. n. 92/2012 verso un mercato del lavoro inclusivo e dinamico capace di contribuire alla creazione dell'occupazione, alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, favorendo l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili; e quindi impedendo l'abuso delle collaborazioni parasubordinate, caratterizzate dallo stato di dipendenza economica, restringendo gli spazi per l'impiego del lavoro a progetto e del contratto di associazione in partecipazione e ridimensionando il lavoro intermittente ed il lavoro occasionale accessorio. Ma, come ricordato, i risultati della riforma non erano stati positivi. Anzi, era tornata a crescere la disoccupazione. Era quindi ovvio che il Governo Renzi ponesse già nell'introibo alle nuove politiche del lavoro l'obiettivo di "rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione" legandolo però funzionalmente al riordino dei modelli contrattuali vigenti "per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo". Meno razionale appariva invece il termine assai breve (sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega) entro cui presentare un decreto legislativo concernente un'opera così complessa, da compiere oltretutto senza poter contare sull'impianto organizzativo enunciato nell'art. 1, co. 7 della delega, che riecheggiava analoghe disposizioni della L. n. 92/2102 laddove prevedeva un sistema di monitoraggio, con cadenza annuale, degli interventi e delle misure contemplate dalla riforma, onde valutarne gli effetti sulle tendenze in atto nel mercato del lavoro. Per realizzare un compito di tale portata sarebbe stato opportuno attendere almeno gli esiti del monitoraggio (allora) in corso per desumere elementi utili ad eventuali correzioni delle discipline esistenti, anche alla luce del quadro macro-economico e del concreto impatto delle singole tipologie contrattuali sui dati quantitativi e qualitativi dell'occupazione. Così non è stato. Probabilmente la fretta di decidere e l'interesse di soddisfare le

¹²⁸ Cfr. ISFOL, Rapporto sul sistema di IeFP, Roma, 23 settembre 2015.

¹²⁹ T.TREU, *Il diritto del lavoro nel primo biennio della legislatura*, Libro dell'anno del Diritto 2015 (www.treccani.it).

attese delle autorità europee ha prevalso sulla coerenza tra i principi/criteri direttivi della legge delega e la loro più razionale attuazione. La conseguenza è che il D.Lgs. n. 81/2015 ha solo in parte realizzato l'obiettivo di semplificare l'ipertrofico *corpus* normativo di modelli contrattuali, riordinandoli nell'atteso testo organico.

9.2. Occorre riconoscere che, pur con i limiti segnalati, il D.Lgs. n. 81/2015 ha riempito di contenuti l'impianto assai generico e confuso della delega riunendo in uno stesso testo normativo i contratti di lavoro subordinato e autonomo, con la precisazione che le relative norme si applicano al lavoro nelle p.a., cercando in tal modo di rimediare alle ambiguità della precedente legislazione. Il che risponde senz'altro a ragioni di maggiore semplicità, quanto meno sul piano formale.

Il D.Lgs. n. 81/2015, contenente la "disciplina organica dei contratti di lavoro", delinea la nuova tassonomia dei rapporti di lavoro, attorno a cui si dispone a raggera l'intero programma di riforma. Il suddetto decreto si caratterizza per l'ampiezza e l'eterogeneità dell'ambito e dell'oggetto, com'era peraltro facile attendersi leggendo le deleghe conferite al Governo, disciplinante materie talora poco connesse tra loro sul piano sistematico, com'è il caso delle mansioni (*infra*, § 10). Si pensi che del co. 7 dell'art. 1 (della legge delega n.183/2014), suddiviso in dieci parti autonome, corrispondenti alle lettere da *a*) ad *l*), ciascuna recante un distinto criterio di delega, il D.Lgs. n. 81/2015 ne attua ben sette, ponendo mano al riordino e in alcuni casi anche alla riscrittura di una parte cospicua della normativa del rapporto di lavoro subordinato, toccando (per taluni aspetti) non solo il modello codicistico del rapporto individuale a tempo indeterminato ma anche le numerose specie di contratti "flessibili", così definiti perché funzionali a determinate esigenze di flessibilità organizzativa delle imprese quanto al tempo della prestazione o del rapporto, o flessibili in funzione delle modalità di assunzione dei lavoratori e della gestione del rapporto di lavoro.

Il decreto legislativo mostra un impianto peculiare, a metà strada tra un codice, cui potrebbe fornire la traccia, e un Testo Unico. Come è stato già osservato in dottrina¹³⁰, la L. n. 183/2014 non delegava espressamente il Governo a redigere un Codice unico semplificato del lavoro, allo scopo di contrastare la complessità, dispersione e difficile conoscibilità del diritto del lavoro 131; essa parlava solo di un decreto "recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro" (art. 1, co. 7), con ciò alludendo ad un disboscamento (anche attraverso una cauta riscrittura) delle forme contrattuali note all'ordinamento. Oltretutto, l'idea di far confluire tutto il diritto del lavoro in un codice del lavoro non sembrava realistica, come invece era l'ipotesi di adottare un Testo Unico, così com' è in parte avvenuto per la Cassa integrazione guadagni, istituto caratterizzato da una tale stratificazione normativa che, per individuarne la disciplina, si doveva addirittura risalire ad un decreto legislativo luogotenenziale, il n. 788/1945¹³². Rispetto allo schema iniziale di decreto, il testo definitivo reca modifiche di un qualche interesse solo al lavoro a tempo parziale (artt. 4-12), con una disciplina autonoma che abroga la precedente (costituita dal D.Lgs n. 61/2000)¹³³. Le altre forme contrattuali, di lavoro subordinato ed autonomo. sono oggetto di modifiche anche di dettaglio -in taluni casi per adeguare i precetti delle norme previgenti alle esigenze sociali emerse dall'esperienza della loro applicazione anzitutto giurisprudenziale-, e vengono ordinate in sequenza, iniziando dalle collaborazioni autonome, col divieto assoluto di stipularne di nuove a partire dal 1° gennaio 2017 (art. 2, co. 4) e seguendo col lavoro intermittente (artt. 13-18), il lavoro a tempo determinato (artt. 19-29), la somministrazione di

¹³⁰ Si v. M. MAGNANI, *Il formante contrattuale: dal riordino dei "tipi" al contratto a tutele crescenti (ovvero del tentativo di ridare rinnovata centralità al lavoro subordinato a tempo indeterminato*), in "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183", a cura di M.Rusciano-L. Zoppoli, Working paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, Collective Volumes 3/2014, p. 23.

¹³¹ Come proponeva, tra gli altri, da M. PEDRAZZOLI, *La difficile conoscibilità delle norme. Note a margine di un Codice dei lavoro*, cit.

¹³² Ora abrogato dall'art. 46 del d.lgs. n. 148/2015.

¹³³"Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES".

lavoro, anche a tempo indeterminato (artt. 30-40), l'apprendistato (artt. 41-47), il lavoro accessorio (o "a *voucher*": artt. 48-50). Vengono eliminati i contratti a progetto¹³⁴ e le associazioni in partecipazione (artt. 52 e 53) nonché i contratti di lavoro ripartito, o *job sharing* (art. 55, co.1, lett. *d*), peraltro mai applicati. Col superamento dei contratti a progetto e di associazione in partecipazione (consentendosi l'applicazione "ad esaurimento" di quelli già in atto), sono previsti incentivi alla stabilizzazione delle collaborazioni autonome (art. 54). Restano in vigore con una disciplina nuova le collaborazioni autonome "esclusivamente personali", con i requisiti dell'organizzazione da parte del committente anche per tempi e luoghi di lavoro (art. 2, co. 1¹³⁵).

9.3. La "disciplina organica dei contratti di lavoro" si segnala anzitutto per l'affiancamento della figura del "lavoratore eterodiretto" a quella del lavoratore i cui tempi e luoghi di lavoro sono "eterorganizzati" dal datore di lavoro. In base al co. 1 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, si devono considerare organizzati dal committente -e quindi soggetti alla disciplina del lavoro subordinato- i "rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personale, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". Più che una presunzione assoluta di subordinazione tale norma sembra stabilire un criterio di qualificazione o meglio un indicatore legale della natura effettivamente subordinata della prestazione lavorativa. Come noto, il potere di organizzazione esercitato dal committente ha due caratteristiche: deve incidere sull'esecuzione (sulle sue *modalità*) e quindi sull'attività e non sul risultato della prestazione, e deve necessariamente riguardare i tempi e il luogo dell'attività prestata dal collaboratore. Da ciò l'equivalenza tra eterodirezione ed eterorganizzazione del lavoro. È altresì noto che la subordinazione, proprio perché vincola il lavoratore all'adempimento di una obbligazione di durata e perciò qualificata dalla continuità nell'esecuzione della prestazione, non s'identifica esclusivamente con l'eterodirezione (o soggezione al potere direttivo, ex art. 2104 c.c., e disciplinare, ex art. 2106 c.c., ma comprende anche il coordinamento nello spazio e nel tempo dell'attività del prestatore 136.

Tutto ciò importa una delimitazione più rigorosa della tradizionale figura della parasubordinazione e determina una notevole restrizione della possibilità di instaurare rapporti di collaborazione continuativa e coordinata secondo la previsione dell'art. 409, n. 3, c.p.c.; che però resta applicabile ai rapporti nei quali le modalità di tempo e di luogo della prestazione siano stabilite in autonomia

-

La decisione di abolire il contratto a progetto disponendo il suo sostanziale assorbimento nell'area del lavoro subordinato è stata giudicata opportuna dalla migliore dottrina: essa si colloca nella medesima prospettiva antielusiva adottata nel 2003 e rafforzata nel 2012, ed appare comunque giustificata dalle difficoltà e dalle contraddizioni che aveva incontrato l'applicazione del lavoro a progetto. Nella stessa prospettiva antielusiva si colloca anche la soppressione dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro: l'art. 53 del D.Lgs. n. 81/2015 modifica in tal senso l'art. 2549 c.c. eliminando la complicata disciplina restrittiva introdotta dalla I. n. 92/2012 (cfr. art. 1, c. 28); sul punto si v. in particolare E.GHERA, *Introduzione* a "Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2" (a cura di E.Ghera e D.Garofalo), Cacucci, Bari 2015, p. 12

¹³⁵L'art. 2 del D.lgs. n.81/2015 prevede al co.1, che dal 1° gennaio 2016 "si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi ed ai luoghi di lavoro".

Questa norma ha una duplice funzione. Da un lato specifica la definizione di subordinazione contenuta nell'art. 2094 c.c.; dall'altro delimita l'area delle collaborazioni autonome previste dall'art. 409, n. 3, c.p.c. che l'art. 52, co. 2, del D.Lgs. n. 81/2015 fa espressamente salvo. Nel primo senso il co.1 affianca alla tradizionale nozione di eterodirezione la nozione più aggiornata ed estesa di eterorganizzazione. L'una e l'altra riconducibili all'esercizio del potere direttivo dell'imprenditore e da considerare incluse nel vincolo della dipendenza o disponibilità continuativa alla prestazione caratteristico dell'obbligazione del lavoratore in quanto debitore di un *facere* (determinato nel tempo e nello spazio oltre che finalizzato alla collaborazione nell'impresa). Nel secondo senso, e per le collaborazioni autonome (nelle quali l'attività del collaboratore può non essere esclusivamente personale), l'organizzazione e quindi il coordinamento da parte del committente, anche quando riguarda il tempo e il luogo della prestazione non può incidere sull'esecuzione della stessa ma si colloca al suo esterno in quanto attiene alla utilizzazione (la mera inserzione nell'organizzazione del committente), del risultato finale e non all'attività necessaria per la sua produzione. *Cfr.* E.GHERA, *Introduzione, cit.* p.

dal collaboratore, nonché nelle ipotesi di esclusione dalla nuova disciplina stabilite dallo stesso legislatore. In effetti il co. 2 dell'art. 2, in parte riprendendo la precedente disciplina delle collaborazioni continuative e coordinate (art. 61, co. 3, del D.Lgs. n. 276/2003), prevede alcune importanti ipotesi di esclusione dall'applicazione della regola della subordinazione/eterorganizzazione posta nel co. 1. La più importante (co. 2, lett. a) riguarda i rapporti di collaborazione per i quali il trattamento economico e normativo sia disciplinato da "accordi collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Spetta dunque all'autonomia collettiva sottrarre alla presunzione legale -e quindi alla disciplina del lavoro subordinato- determinate tipologie di collaborazione purché l'esclusione sia giustificata da "particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore". Peraltro, poiché dette esigenze non sono specificate dalla legge, la contrattazione dispone di un'ampia autonomia nella individuazione sia delle esigenze sia dei settori in cui sono riconoscibili. Col risultato che un tale limite appare alquanto elastico e comunque resistente al sindacato del giudice. È stata invece eliminata la norma speciale che rimandava ai contratti collettivi nazionali di riferimento per autorizzare il lavoro a progetto nei call center¹³⁷: da deroga eccezionale il rinvio all'autonomia collettiva in luogo della legge diventa così potenzialmente estensibile ad ogni settore dell'economia. Da ciò la conseguenza che la norma di legge del co. 1, che prevede la presunzione della subordinazione/eterorganizzazione, essendo cedevole nei confronti dell'autonomia collettiva, ha natura non imperativa ma semi-inderogabile¹³⁸.

Considerata nel suo insieme, la riforma ha conservato, pur ridimensionandola, la categoria delle collaborazioni coordinate e continuative, che restano nell'ambito del lavoro autonomo e della relativa disciplina. Non vi è invece spazio per una figura di collaborazione eterorganizzata come *tertium genus* tra l'autonomia e la subordinazione.

9.4. L'opera di dimagrimento dei contratti di lavoro "flessibili" è stata meno rilevante di quanto faceva sperare la legge delega, soprattutto laddove ne segnalava il suo contributo allo "scopo di rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione", in particolare i giovani. Per l'assunzione di costoro resta il contratto di apprendistato, che benché ulteriormente semplificato (artt. 41-47 del D.Lgs. n. 81/2015) non riesce a produrre risultati soddisfacenti. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro (art. 1), ma deve accettare di convivere col lavoro autonomo sia occasionale (ex art. 2222 c.c.) che continuativo ed esclusivamente personale (art. 2), mentre sono stati eliminati i soli contratti "a progetto" e le associazioni in partecipazione (artt. 52 e 53). Il lavoro può essere sia a tempo pieno che a tempo parziale (artt. 4-12), anzi può essere tutto a tempo parziale. Il lavoro a tempo determinato, così come il contratto di somministrazione, è "a-causale", con ampi margini di libertà, anche se formalmente considerati come eccezioni (artt. 19-29). Dei modelli contrattuali istituiti dal D.Lgs. n. 276/2003, restano, anche se segnati da profonde modifiche, nel senso di una loro ulteriore semplificazione, il lavoro "a chiamata" (artt. 13-18), il contratto di somministrazione, anche a tempo indeterminato (artt. 30-40), il lavoro accessorio (o a voucher: artt. 48-50).

9.5. È comune auspicio che la semplificazione avviata con i primi provvedimenti del Governo nella primavera del 2014 e proseguita col D.Lgs.n.81/2015 sappia contribuire alla riduzione del contenzioso, a "rendere più efficiente l'attività ispettiva" e a far crescere l'occupazione, specie quella stabile e di qualità; anche se quest'ultimo obiettivo non è conseguenza diretta della semplificazione ma di una combinazione di strumenti di varia natura. Soprattutto delle sue politiche autenticamente "attive". Una ponderata valutazione di tali effetti sarà possibile solo dopo un

¹³⁷ Art. 61, co. 1, come modificato dall'art. 24-bis, co. 7, del D.L. n. 83/2012. La norma si riferisce al caso dei lavoratori a progetto assunti nei *cali center* per *servizi outbound*, in cui l'operatore contatta l'utenza per la presentazione di un prodotto.

¹³⁸E.GHERA, Introduzione, loc. ult .cit..

congruo periodo di applicazione della legge. Quel che, invece, è possibile affermare con l'occhio ai testi di legge, è che la semplificazione di talune discipline, specie attraverso la loro riscrittura, consegna alle imprese minori obblighi ed oneri nell'acquisto e nell'uso della forza lavoro (anche con riferimento alla nuova disciplina delle mansioni, oggetto dello stesso D.Lgs. n. 81/2015, e ai controlli a distanza, come rivisti dal D.Lgs. n. 151/2015). Gli esempi non mancano. Si pensi alla nuova disciplina del contratto d lavoro a termine: il D.L. n. 34/2014 non aveva chiarito se i contratti stipulati oltre il tetto di legge dovessero o no trasformarsi in contratti a tempo indeterminato, prevedendo solo sanzioni amministrative; il D.Lgs. n. 81/2015 precisa all'art. 23, co. 4 che le assunzioni in violazione del limite percentuale non danno luogo alla "trasformazione" in contratti a tempo indeterminato (o meglio, al riconoscimento di rapporto di lavoro a tempo indeterminato sin dalla prima assunzione, in seguito all'accertamento della nullità del termine) ma solo ad una sanzione amministrativa d'importo pari al 20 o al 50 per cento della retribuzione (a seconda del numero dei lavoratori assunti in violazione del limite percentuale) per ogni mese o frazione superiore a quindici giorni. Queste modifiche, come già accennato, hanno certamente favorito l'incremento dei contratti a termine nella loro prima fase di attuazione, mentre la loro spinta propulsiva sembra essersi esaurita nell'ultimo trimestre del 2015 e nel primo trimestre del 2016, forse -tra le varie cause- per la concorrenza esercitata dal contratto a tutele crescenti. Analoghe riflessioni possono svolgersi per il contratto di somministrazione, ricordando che quello a tempo indeterminato (o staff leasing) viene ora consentito per qualsiasi ambito di attività e mansione, col solo limite quantitativo del venti per cento rispetto al numero di dipendenti a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore alla data del 1° gennaio dell'anno in cui viene a stipularsi il contratto. Questa percentuale può essere modificata dalla contrattazione collettiva, come previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n 81/2015. L'estensione della regola della a-causalità allo staff leasing costituisce un autentico "cambiamento di verso" dell'istituto, il cui utilizzo era prima limitato a poche ipotesi, per lo più riferibili ad attività ausiliarie, indicate tassativamente dall'ormai abrogato art. 20, co. 3, del D. Lgs. n. 276/03.

Il disegno principale sotteso al D.Lgs. n. 81/2015, che con altri numerosi decreti sostanzia il "secondo atto" della riforma del lavoro, successivo alla semplificazione del contratto a termine per il tramite il D.L.n. 34/2014, è chiaro, anche perché pedissequamente tradotto dall'art.1, co.7, lett. b, della legge-delega: rimodellare la disciplina del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per incentivare non solo nuove assunzioni ma anche il travaso in esso dei rapporti di lavoro temporaneo e delle collaborazioni coordinate e continuative. In sostanza, la riforma del lavoro del Governo Renzi ha puntato sulla centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, caratterizzato da discipline più leggere in materia di licenziamenti, connotato da flessibilità funzionale (in tema di mansioni e controlli a distanza) e da una "maggiore convenienza" economica (finché la consentiranno i conti pubblici); ed inoltre vi ha annesso quella parte di lavoro autonomo coordinato (oggi organizzato) più sospetto di abuso¹³⁹. Sembra comunque che il Legislatore si sia accorto che non tutti i rapporti di collaborazione sono fraudolenti e falsi¹⁴⁰. E soprattutto che non tutti possano entrare nell' "ascensore" del contratto a tutele crescenti. A tal fine ha iniziato a porre mano ad una disciplina di "tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale" 141. "genuinamente" autonomo, con norme precipuamente incentivanti e promozionali (disciplinando, ad es., gli interessi di mora per il ritardo dei pagamenti; la partecipazione agli appalti pubblici; l'indennità di maternità; la tutela della salute; i congedi parentali; le regole processuali). È auspicabile che in quella sede si possa costruire la disciplina del lavoro autonomo economicamente dipendente (comunque lo si definisca) da tempo dibattuta in dottrina.

_

¹³⁹Cfr. M.MAGNANI, Autonomia, subordinazione, coordinazione (commento agli artt. 1, 2, 52, 55 d.lgvo n. 81/2015), in XX, di prossima pubblicazione.

¹⁴⁰ M.MAGNANI, *ibidem*.

¹⁴¹Trattasi **del** Disegno di legge recante "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (collegato alla legge di stabilità 2016)", approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2016.

10. La "semplificazione" dei limiti al potere direttivo del datore di lavoro: la revisione della disciplina delle mansioni nel D.Lgs. n. 81/2105.

10.1. È noto che il dibattito politico, sindacale e dottrinale sulla flessibilità è stato a lungo incentrato sulla flessibilità numerica, in entrata e in uscita: da lato, per consentire un accesso più facile al mercato del lavoro, dall'altro, per rendere meno oneroso il licenziamento. Della flessibilità funzionale si è parlato in genere molto meno. Evidentemente le soluzioni apprestate dal legislatore, dall'autonomia collettiva e dalla giurisprudenza erano ritenute soddisfacenti. Uno dei campi elettivi della flessibilità funzionale, e dell'esercizio del potere direttivo in quanto potere organizzativo, attiene alla materia delle mansioni, così come regolata dall'art. 2103 c.c. Questa norma ha dimostrato di convivere bene con l'evoluzione della realtà economica e sociale. Dopo aver impegnato a lungo la dottrina, che ne ha pure denunciato l'eccessiva rigidità ipotizzando soluzioni interpretative flessibilizzanti (si pensi in particolare alla nozione di equivalenza potenziale proposta negli anni Ottanta), l'art. 2013 e le sue "rigidità", presunte o reali, non hanno suscitato accese dispute dottrinali né roventi polemiche a sfondo politico, come quelle concernenti l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Ciò premesso, è opportuno ricordare che i limiti posti dall'art. 13 dello Statuto dei lavoratori (che nel 1970 aveva novellato l'art. 2103 c.c. prevedendo che il datore di lavoro potesse adibire il lavoratore a mansioni equivalenti a quelle di assunzione, o a quelle da ultimo svolte, o a mansioni superiori), sono stati nel corso degli anni derogati da alcune disposizioni legislative e attenuati da autorevoli interpretazioni giurisprudenziali. Esse hanno consentito al datore di demansionare il lavoratore in alcuni specifiche ipotesi; segnatamente in caso di lavoratrice in gravidanza (D.Lgs. n. di lavoratore divenuto inabile (L. n. 68/1999), o a fronte di accordi sindacali esplicitamente prevedenti l'impiego di lavoratori in esubero per mansioni inferiori, onde evitare il licenziamento (L. n. 223/1991). Previsioni puntuali sono state poste dalla contrattazione collettiva, dando vita a sistemi di classificazione dei lavoratori che hanno chiarito la nozione di "mansioni equivalenti o superiori". A sua volta, la giurisprudenza di legittimità ha individuato ipotesi di legittime modifiche in pejus delle mansioni del lavoratore, in deroga all'art. 13 dello Statuto. Nel verificare l'equivalenza tra le mansioni di provenienza e quelle di assegnazione, la Corte di Cassazione ha fornito un'interpretazione del principio di "corrispondenza" retributiva e professionale secondo cui, stante il livello retributivo conseguito le mansioni di assegnazione dovevano consentire al lavoratore l'impiego delle nozioni, dell'esperienza, della perizia acquisite¹⁴² e al tempo stesso garantire le aspettative di sviluppo professionale del lavoratore e la sua potenziale capacità di arricchire le proprie competenze nell'arco della vita lavorativa¹⁴³, anche nell'interesse dell'impresa di avere collaboratori più qualificati. Contestualmente, la crescente domanda di flessibilità avanzata dalle imprese ha indotto la contrattazione collettiva a prevedere, sin dalla costituzione del rapporto, l'eventuale futura collocazione del lavoratore a mansioni appartenenti a livelli di inquadramento diversi (mansioni promiscue, polivalenti e variabili).

Proprio per questi motivi non era ben chiara la ragione della "urgenza" e della "esigenza" di una "revisione della disciplina delle mansioni" attraverso una delega al Governo. Difatti, mentre il riordino delle forme contrattuali era da tempo atteso e sedimentato lungo un dibattito più che decennale, altrettanto non poteva dirsi per la "revisione della disciplina delle mansioni", che avrebbe ben potuto essere disposta con legge ordinaria. È sembrato invero che l'intento reale dell'urgente revisione fosse quello di introdurre in modo simultaneo un principio generale di maggiore *flessibilità* non solo "in entrata" e "in uscita" (mediante le *semplificazioni* relative al contratto a tempo determinato e al regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, per gli assunti con contratto "a tutele crescenti; ma non solo) ma anche "interna" o funzionale applicabile a tutti i

¹⁴² Cass. 25033/2006; 7453/2005; 6326/2005.

¹⁴³ Cass. 10091/2006; 7543/2005.

rapporti di lavoro, anche a termine, toccando oltretutto o discipline tradizionalmente incise dall'autonomia collettiva. In effetti era assai esile il legame sistematico tra la revisione della disciplina delle mansioni ed i fini della L. n. 183/2014, che chiamava il Governo a legiferare "in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro". Ancor meno chiaro era il nesso con il più generale precetto di delega al Governo per l'emanazione di un "testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro", che essendo contemplato nella premessa dell'art. 1, co.7 della L. n.183/2014, avrebbe dovuto essere limitato, quanto al contenuto, alle materie indicate nelle lettere da *a*) a *d*) del medesimo art. 1, co. 7.

Meno generici erano invece gli stessi principi e criteri per l'esercizio della delega, testualmente riferiti ai "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" (cfr. la lett. e, co. 7144), specie se confrontati con l'indicata "revisione della disciplina", concetto non sufficiente a indicare né il senso di marcia della delega né l'ampiezza dell'intervento del Governo sull'art. 2103 c.c.. La locuzione "revisione della disciplina" non chiariva, cioè, se il Legislatore dovesse in qualche modo incidere sull'ambito del principio di equivalenza o se, come sembrava più logico, dovesse limitarsi a comprimere la sanzione di nullità per i patti contrari, prescritta dal capoverso dell'art. 2103 c.c.. Con l'occhio alla richiamata lett. e, il criterio di delega, consistente nella "revisione della disciplina delle mansioni, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale individuati [...] prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento" sembrava riferirsi, invero, ad una sola delle possibili vicende potenzialmente in attrito con l'art. 13, co. 2 dello Statuto dei lavoratori, vale a dire il declassamento in presenza di peculiari esigenze aziendali, in quanto la sanzione di nullità connessa all'inderogabilità della norma presidiava l'intera disposizione.

In buona sostanza, era lecito ritenere che il legislatore fosse interessato a normare solo l'ipotesi del declassamento, assorbendo gli orientamenti di una parte della giurisprudenza, le cui più recenti sentenze erano però tutt'altro che consolidate. Per non parlare della disciplina del trasferimento del lavoratore, pure regolata dall'art. 2103 c.c., che non poteva essere oggetto di "revisione" e doveva dunque rimanere inalterata quanto a presupposti e a sanzioni¹⁴⁵.

10.2. Il D.Lgs. n. 81/2015 introduce tre importanti modifiche all'art. 2103, c.c., relativamente al mutamento di mansioni.

In primo luogo (co. 1) amplia lo spazio della mobilità interna c.d. orizzontale, consentendo lo spostamento del lavoratore su tutte le mansioni classificate nel medesimo livello contrattuale e nella stessa categoria legale di inquadramento delle ultime mansioni effettivamente svolte (e non più soltanto su mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte). In secondo luogo (co. 2) consente lo spostamento unilaterale su mansioni classificate nel livello immediatamente inferiore e comunque all'interno della stessa categoria legale; e ciò soltanto in presenza di mutamenti organizzativi che incidano sulla posizione del lavoratore. In tal caso la modificazione delle mansioni dev'essere giustificata e comunicata per iscritto a pena di nullità, e il lavoratore mantiene il precedente inquadramento con la retribuzione maturata eccetto gli elementi collegati a particolari

51

¹⁴⁴ Che così prosegue: "[...] 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 categoria possa individuare ulteriori ipotesi rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera".

¹⁴⁵ *Cfr.* U.GARGIULO, *La revisione della disciplina delle mansioni nel Jobs Act*, in "Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183" (a cura di M.RUSCIANO E L.ZOPPOLI), WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes - 3/2014, p. 99 e s.

modalità di svolgimento della prestazione. Altre ipotesi di demansionamento/dequalificazione possono essere previste dai contratti collettivi anche aziendali. È inoltre previsto (co. 3) che il mutamento in pejus delle mansioni sia accompagnato da un obbligo formativo dell'azienda il cui inadempimento, però, non determina la nullità dell'atto unilaterale di assegnazione. Svanisce in tal modo ogni riferimento al principio e criterio della "equivalenza delle mansioni", con la conseguente possibilità dell'utilizzo trasversale del lavoratore col solo limite dell'inquadramento nella categoria legale (di cui all'art. 2095 c.c.). Ne consegue, sulla falsariga del principio espresso nel D.Lgs. n. 23/2015, una forte limitazione del potere del giudice, atteso che in passato la nozione di mansioni equivalenti aveva acquisito un rilievo non solo soggettivo (connesso al "patrimonio professionale" del lavoratore interessato), ma anche oggettivo (collegato al profilo professionale, inteso come parità di contenuti). Ora il giudice deve limitarsi a verificare che le nuove mansioni siano comprese nel livello di inquadramento. Non si dimentichi, inoltre, la correlazione tra questa nuova previsione e l'istituto della proroga nei contratti a termine che, nella riscrittura dell'art. 20, del D.Lgs. n. 276/2003, non prevede più lo "svolgimento della stessa attività". Poiché quest'ultima non è altro che la prosecuzione, senza soluzione di continuità, del contratto a tempo determinato a suo tempo stipulato, ora il lavoratore può essere assegnato a mansioni appartenenti allo stesso livello e categoria legale di inquadramento¹⁴⁶.

In terzo luogo (co. 4) ammette espressamente la possibilità di accordi individuali, da raggiungersi in sede assistita (art. 2113, co. 4, c.c. e commissioni di certificazione), per la modificazione verso il basso delle mansioni quando ciò sia nell'interesse del lavoratore alla conservazione del posto, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita. In tal caso il demansionamento può andare oltre il limite della categoria e del livello immediatamente inferiore e determinare una vera e propria retrocessione del lavoratore nella scala delle qualifiche.

Il co. 5 del nuovo art. 2103 c.c., prevedendo la "conservazione del livello [...] retributivo in godimento" sembra ricondurre alla sfera dei diritti quesiti solo l'elemento patrimoniale della prestazione, e non anche gli aspetti immateriali inerenti la professionalità. Trattasi di modifica di non poco conto, soprattutto considerando che contrariamente alla disciplina anteriore, il lavoratore può essere adibito a mansioni inferiori con una mera decisione del datore di lavoro motivata da una "modifica degli assetti organizzativi aziendali" (co.2). Questa previsione può ampliare gli spazi di dequalificazione rispetto al prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha condizionato le deroghe al divieto ex art. 13, Statuto dei lavoratori, alla presenza di comprovate esigenze aziendali. Ulteriori aspetti di sbilanciamento del rapporto tra datore e prestatore di lavoro emergono da una lettura combinata della disposizione in argomento con quelle relative al nuovo regime sanzionatorio del licenziamento (anche se limitato ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, in base al D.Lgs. n. 23/2015). È infatti possibile che la dequalificazione sia presentata dal datore come alternativa al licenziamento per motivo oggettivo, sebbene non verificabile, ponendo il diritto alla tutela della professionalità in posizione subordinata all'interesse alla conservazione del posto di lavoro.

Il co. 7 regola il passaggio a mansioni di livello e categoria superiori riconoscendo il diritto del lavoratore al trattamento ed inquadramento corrispondenti: l'assegnazione diventa definitiva dopo un periodo fissato dai contratti collettivi o in mancanza di sei mesi continuativi; a meno che non si tratti di mera sostituzione di altro lavoratore in servizio (questo, è da ritenere, con diritto alla conservazione del posto). Il diritto all'inquadramento superiore è però rinunciabile dal lavoratore mediante espressa dichiarazione di volontà. La c.d. promozione automatica non è più quindi un effetto necessario dell'adibizione del prestatore a mansioni superiori. Pertanto la norma è derogabile anche in via convenzionale dalle parti: il che sembra consentire ampi spazi alla discrezionalità dell'azienda nella mobilità verso l'alto.

٠

¹⁴⁶E.MASSI, *Riforma dell'art. 2103 c.c. Nuova disciplina delle mansioni*, in Diritto & Pratica del Lavoro 30/2015, p. 1811 e s.

Resta immutata la disciplina (co. 8) del trasferimento del lavoratore da una unità produttiva all'altra, che resta subordinato a comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive.

Vista nel suo complesso, la nuova disciplina delle mansioni concede molto alle esigenze della flessibilità organizzativa imponendo in cambio solo alcuni limiti al potere dell'imprenditore di disporre la variazione delle mansioni. Segnatamente: vincolandone l'esercizio alla forma scritta e ad una motivazione oggettiva simile a quella prevista per giustificare il licenziamento e tutelando la posizione del lavoratore non più in termini di equivalenza professionale ma di inquadramento o classificazione contrattuale e legale. Questo, non più attraverso lo strumento della legge inderogabile, e quindi del controllo del giudice, ma con gli strumenti della contrattazione collettiva e dell'autonomia individuale assistita in sede di conciliazione o certificazione. E dunque con la possibilità di un controllo sindacale. Questo carattere compromissorio del nuovo art. 2103 c.c. è rappresentato dal co. 9, che riafferma il previgente enunciato "ogni patto contrario è nullo" ma salva espressamente le ipotesi contemplate dalla novella. Come a dire che la norma dell'art. 2103 c.c. ha valore semi-derogabile e la tutela delle mansioni compete ormai all'autonomia collettiva che si presenta come la fonte regolatrice prioritaria della mobilità interna. Va segnalato per il suo valore di sistema l'art. 51, che sancisce espressamente la regola dell'equiparazione tra i contratti stipulati a livello nazionale territoriale e aziendale dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale e i contratti aziendali stipulati dalle loro rappresentanze aziendali oppure dalle rappresentanze sindacali unitarie. La norma estende il riconoscimento della titolarità del potere contrattuale e, a monte, dell'esercizio della funzione normativa delegata dalla legge ai soggetti sindacali di base e pertanto contiene un'apertura di credito all' autonomia collettiva, affinché s'impegni in una operazione di decentramento del sistema di produzione delle norme chiamate a disciplinare i rapporti di lavoro.

Il quadro normativo attuale sembra dunque essenzialmente orientato a disciplinare nuove forme di flessibilità e *semplificazione* delle regole del lavoro dipendente senza tuttavia provvedere alle necessarie "compensazioni normative" 147, che per quanto concerne la disciplina delle mansioni servirebbero ad evitare un concreto pregiudizio ai cennati diritti di "elevazione e formazione professionale". Pregiudizio certamente non compensabile dalla "raccomandazione" al datore di lavoro, fatta al co.3 del nuovo art. 2103, c.c. di "accompagnare" il mutamento di mansioni "ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo formativo, il cui mancato adempimento non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni".

11. La "semplificazione" della disciplina dei controlli a distanza nel D. Lgs. n. 151/2015.

11.1. Con l'occhio ai testi, il criterio di delega contenuto nell'art. 1, co. 7, lett. f della L. n. 183/2014, relativo alla "revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro"¹⁴⁸ non presentava un chiaro nesso logico con la delega (di cui al co. 7 del *cit*. art. 1) al Governo di "adottare [...] uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro", 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 [...]". In altri termini, vista con le lenti della buona tecnica legislativa, quella previsione non spiegava in modo convincente come e perché più efficaci controlli a distanza sui lavoratori dipendenti potessero contribuire a maggiori "opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione". A meno che non si volesse far

¹⁴⁷ Cfr. E.PAPARELLA E F.FONTANAROSA, Il demansionamento nel Jobs Act: rischi di ri-oggetivizzazione del lavoro e diritti inviolabili, in Eticaeconomia, 16 marzo 2015.

¹⁴⁸ "[...] tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa. con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore".

intendere che più aggiornati e inconfutabili controlli dei dipendenti potessero rendere inattaccabili provvedimenti disciplinari ed eventuali licenziamenti di lavoratori "lavativi", così generando un ipotetico *turn over* da "grande fratello" (televisivo). Ma non era certamente questo il fine dichiarato della delega!.

Non meno chiara è apparsa la collocazione della nuova disciplina dei controlli a distanza all'interno del D. Lgs. n. 151/2015¹⁴⁹, che reca testualmente "disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità [...]"150. Rimane impercettibile, insomma, il nesso eziologico tra migliori e più efficaci controlli sui dipendenti e semplificazione di procedure e adempimenti. Senza contare che la revisione della disciplina dei controlli a distanza non appariva così urgente da meritare una corsia legislativa "preferenziale". Ciò malgrado si è proceduto, con l'art. 23 del D. Lgs.n. 151/2015, ad innovare l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori¹⁵¹. Come noto, il vecchio testo dell'art. 4 poneva, al co. 1, un divieto assoluto di utilizzare impianti audiovisivi ed altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. Al co. 2 questo divieto cadeva, ma solo se il datore avesse osservato alcune tassative prescrizioni, stabilendo tale norma che gli impianti e le apparecchiature di controllo "che siano richiesti da esigenze organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza del lavoro, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori" fossero installati previo accordo con le Rappresentanze Sindacali presenti in azienda¹⁵² o, in caso di mancato accordo, previa autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro (DTL). Secondo un consolidato indirizzo della Corte di Cassazione, le garanzie poste dallo Statuto dei lavoratori sui controlli a distanza si applicavano ai controlli difensivi, volti ad accertare comportamenti illeciti dei lavoratori però riguardanti "l'esatto adempimento delle obbligazioni discendenti dal rapporto di lavoro, e non, invece, [..] la tutela di beni estranei al rapporto stesso", ritenendo la Suprema Corte legittimi i soli controlli diretti ad accertare comportamenti illeciti del lavoratore e lesivi del patrimonio aziendale¹⁵³.

Questo approccio sistematico al tema ora cambia: difatti, si passa dal principio generale del divieto con le dette eccezioni - al principio positivo dell'impiego dei mezzi di controllo a distanza. Il 1° comma del novellato art. 4 stabilisce infatti che "gli impianti audiovisivi e gli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali. In alternativa, nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In mancanza di accordo gli impianti e gli strumenti di cui al periodo precedente possono essere installati previa autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più Direzioni territoriali del lavoro, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

¹⁴⁹ Il D.Lgs. n. 151/2015 si è subito segnalato per aver visto la luce con un certo ritardo rispetto alla scadenza della legge delega (16 settembre): la L. n. 400/1988 prevede, infatti, che i decreti arrivino alla scrivania del Presidente della Repubblica ben venti giorni prima, altrimenti l'esecutivo finisce per ridurre a orpello le prerogative del presidente della Repubblica, che a sua volta, se non firma, viene dipinto dai media come responsabile di aver fatto "scadere la delega". ¹⁵⁰ Corsivo nostro.

¹⁵¹ Art. 23: "Modifiche all'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e all'articolo 171 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196".

giugno 2003, n. 196".

152 In mancanza delle quali, secondo l'interpello del Ministero del Lavoro del 19 giugno 1989, non si poteva ricercare un accordo con una RSA di una qualsiasi altra unità produttiva della medesima azienda, ma il datore poteva avanzare l'istanza direttamente all'Ispettorato provinciale del lavoro, eventualmente impugnabile dalle associazioni sindacali individuate dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori.

¹⁵³ Cfr., in particolare, Cass. n. 3122/2015 e n. 2722/2012.

Gli impianti audiovisivi e di controllo possono, dunque, essere liberamente installati, ma se da questo discende la possibilità di un controllo dell'attività dei dipendenti ciò deve avvenire -come in passato- solo per esigenze legate alla produzione e all'organizzazione del lavoro, per la sicurezza del lavoro ma anche per la tutela del patrimonio aziendale, da intendersi come beni materiali e immateriali dell'azienda (si pensi alle banche dati dei clienti e dei fornitori, ai progetti dei futuri prodotti da lanciare sul mercato, ecc.) ed occorre un preventivo accordo con le rappresentanze aziendali dei lavoratori. Pertanto, resta pressoché immutato il principio secondo cui gli impianti non possono essere installati (pena la sanzione prevista dall'art. 38 della L. n. 300/1970 richiamata, al co.3 dell'art. 23, dal nuovo art. 171, L n. 196/2003¹⁵⁴) se prima non è intervenuto un accordo sindacale o l'autorizzazione del Ministero del Lavoro o delle proprie articolazioni territoriali. L'autorizzazione amministrativa sarà conseguente ad una verifica diretta a verificare che l'installazione delle apparecchiature sia finalizzata alle esigenze individuate dal Legislatore (produttive ed organizzative, sicurezza del lavoro e tutela del patrimonio). Naturalmente, in conseguenza del mutato disposto normativo (utilizzo delle informazioni per tutti i fini connessi al rapporto di lavoro) non si potrà più affermare che le informazioni non sono utilizzabili a fini disciplinari come molte articolazioni periferiche hanno, fino ad oggi, riportato nel provvedimento autorizzatorio anche sulla base di precisi indirizzi forniti dal livello centrale¹⁵⁵.

Novità più rilevanti pongono i commi successivi. Il co. 2 stabilisce che l'accordo collettivo o, in alternativa, l'autorizzazione amministrativa non sono necessari per gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e per gli strumenti di registrazione delle presenze e degli accessi in azienda. Il co. 3 prevede che "le informazioni raccolte ai sensi dei commi 1 e 2 sono utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196". Ciò significa che se un datore di lavoro fornisce per la prestazione *computer*, telefoni, *tablet*, *smartphone*, diviene superfluo quanto affermato al co.1. Anzi (e questa è l'innovazione più significativa) le informazioni raccolte "sono utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro", con l'avvertenza che a tal fine è necessaria un'adeguata informazione ai lavoratori circa l'uso degli strumenti e l'effettuazione dei controlli nel rispetto di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 196/2003.

Con alcune precisazioni. La prima riguarda l'informazione che il datore ha l'onere di fornire ai dipendenti, che deve essere adeguata anche in ordine alle modalità dei controlli e pienamente rispettosa della *privacy*, così da tutelare il lavoratore da una potenziale sorveglianza massiva e totale, e nel rispetto di principi fondamentali del diritto europeo.

I controlli devono essere strettamente correlati all'attività svolta. Pertanto, se è possibile controllare (previa informazione) un lavoratore che nell'esecuzione delle sue mansioni si sposti continuamente sul territorio e sul cui *smartphone* aziendale è stato impiantato un geolocalizzatore, non sembra che

_

¹⁵⁴ Quanto alle sanzioni in caso di installazione degli strumenti di controllo senza accordo collettivo o senza autorizzazione preventiva, nonché in caso di utilizzazione dei dati acquisiti senza preventiva informazione dei lavoratori, la novella prevede che la violazione delle disposizioni di cui all'art. 113 e all'art. 4, commi 1 e 2 della L. n. 300/1970, è punita con le sanzioni di cui all'art. 38 di quest'ultima disposizione. Esse sono di natura penale e prevedono l'ammenda compresa tra 154 e 1.549 euro, ovvero l'arresto da 15 giorni ad un anno. Tali sanzioni possono essere applicate, nei casi più gravi, congiuntamente e, allorquando il giudice ritenga inefficace l'ammenda a causa delle condizioni economiche del trasgressore, la può aumentare fino ad un massimo di 5 volte. È prevista la prescrizione obbligatoria e, in caso di adempimento, l'organo di vigilanza ammette il datore di lavoro al pagamento, in sede amministrativa, entro 30 giorni, di una somma pari ad ¼ del massimo dell'ammenda. Il pagamento estingue il reato.

¹⁵⁵ II provvedimento potrà riportare le raccomandazioni del Garante della *privacy* contenute nella nota dell'8 aprile 2010: a) informazione ai lavoratori della presenza di telecamere; b) nomina di un incaricato della gestione delle video riprese; c) posizionamento delle telecamere verso le "zone a rischio" cercando, nei limiti del possibile, di non collocarle in maniera unidirezionale verso i lavoratori in attività; d) conservazione delle immagini per un periodo temporale limitato (fatte salve specifiche esigenze); e) avvertenza che una eventuale implementazione degli strumenti di controllo è soggetta ad una nuova autorizzazione o ad un nuovo accordo collettivo. Sul punto, si v. più analiticamente E.MASSI, Il controllo a distanza dei lavoratori, www.generazionevincente.it, 2 Ottobre 2015.

sia possibile controllare con uguali modalità un impiegato amministrativo che svolga il suo lavoro nei locali dell'impresa. Oltretutto, le informazioni raccolte non possono essere utilizzate in modo indiscriminato. Di qui il richiamo al D.Lgs. n. 196/2003, che impone il rispetto dei principi di correttezza, pertinenza, non eccedenza del trattamento e di forme di sorveglianza che non concretino situazioni e comportamenti persecutori.

La seconda precisazione riguarda l'utilizzabilità dei dati. Un uso scorretto degli strumenti aziendali (ad es., siti *web* non coerenti con l'attività lavorativa consultati nell'orario di lavoro) può essere utilizzato a fini disciplinari, con provvedimenti di tipo conservativo ma anche di carattere estintivo, ai quali possono essere soggetti i dipendenti assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato "a tutele crescenti", ai quali si applica il più tenue regime sanzionatorio in caso di licenziamento previsto dal D.Lgs. n. 23/2015. In ogni caso, le informazioni acquisite possono assumere un diverso e più costrutivo significato, come ad esempio, ai fini della corresponsione di premi di produttività¹⁵⁶.

11.2. Come accennato, la modifica dell'art. 4 dello Statuto, giustificata in ragione dell'avvenuta "evoluzione tecnologica", avrebbe dovuto contemperare due *beni* di diverso valore giuridico, quali sono, da un lato, l'*interesse* del datore di lavoro all'organizzazione e alla produzione da lui posta in essere e, dall'altro, il *diritto* del prestatore a non vedere sottoposto ad un controllo a distanza lo svolgimento della sua attività nel luogo di lavoro¹⁵⁷. Dentro questa figura *asimmetrica* il Legislatore delegato avrebbe dovuto tener conto in particolare, oltre che degli impianti audiovisivi, anche degli altri strumenti "dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori" e di quelli "utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa".

Le novità introdotte dall'art. 23 del D.Lgs. n. 151/2015 sembrano voler dipanare i nodi del dibattito giurisprudenziale sorto attorno alla casistica dei controlli c.d. "difensivi". Fin dalla rubrica e dalla prima frase del provvedimento si nota che le "altre apparecchiature" di cui al testo originario dell'art. 4 sono state sostituite da una formula che abbraccia altre ipotesi riconducibili alla casistica dei controlli a distanza (non solo difensivi), attraverso un criterio che prende in considerazione quegli "altri strumenti" che il Legislatore del 1970 non poteva evidentemente immaginare.

Per quanto riguarda l'installazione e l'utilizzo di tali "strumenti", l'art. 23 cit. conferma la procedura dell'accordo fra datore di lavoro e Rappresentanze Sindacali presenti nelle diverse unità produttive dell'azienda, preliminare alla installazione dei medesimi, il cui esito negativo obbliga il datore a richiedere l'autorizzazione amministrativa della DTL competente. In tale ambito, la novità sta nel fatto che il Legislatore ha inteso disciplinare la suddetta procedura anche per il caso delle imprese pluri-localizzate, tipizzandone la centralizzazione mediante la possibilità di stipulare un accordo fra l'azienda e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o, in caso di mancato accordo, tramite l'istanza di autorizzazione da avanzare direttamente al Ministero del Lavoro. Sembrano così semplificati i vari passaggi ai livelli decentrati, potendosi evitare orientamenti difformi delle sedi amministrative periferiche, di fronte all'installazione di un impianto tecnologico che presenti caratteristiche costruttive e di funzionamento standardizzate e del tutto identiche sul territorio. Non è chiaro, invece, perché il Legislatore, che finora aveva utilizzato un criterio "di prossimità" al personale operante presso le singole unità produttive, giustificato dalla natura personale dei diritti potenzialmente limitati dall'uso di impianti di controllo a distanza, abbia preferito il criterio comparativo della rappresentatività delle organizzazioni sindacali sul piano nazionale, invece di conferire tale potere agli organi di coordinamento delle rappresentanze sindacali già previsti dall'art.19 dello Statuto dei lavoratori, e riconsiderati dal punto 7, Sez. seconda, del Testo Unico sulla rappresentanza, firmato il 10 gennaio 2014 da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil.

1.0

¹⁵⁶ E.MASSI, *loc. ult.cit*.

¹⁵⁷ Cfr. Cass. n. 16622/2012.

L'installazione e l'impiego dei suddetti strumenti sono legittimi solo se sussistono le esigenze organizzative e produttive, di sicurezza del lavoro di tutela del patrimonio aziendale, che costituiscono i presupposti per la stipulazione dell'accordo sindacale o dell'autorizzazione della DTL. Inoltre, tutte le informazioni raccolte con i mezzi di controllo di cui ai commi 1 e 2 devono essere utilizzati nel rispetto della disciplina sulla privacy. Difatti, il co. 3 del nuovo art. 4, a chiusura della disciplina sui controlli a distanza, prescrive che tali informazioni "sono utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro¹⁵⁸ a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal D.Lgs. n. 196/2003" sul trattamento dei dati sensibili. È possibile dunque che fra "tutti i fini connessi al rapporto di lavoro" rientrino anche i fini tipicamente disciplinari. In tal caso l'utilizzo dei dati acquisiti diverrebbe un "effetto naturale del contratto", in quanto finirebbe con il discendere naturalmente dalla costituzione del rapporto di lavoro, configurando in tal modo un'espansione del potere direttivo del datore di lavoro che, se troppo "esuberante" non sembra rechi un positivo contributo alla produttività aziendale e alla ripresa economica del Paese né soprattutto alla tutela della dignità dei lavoratori.

D'altro canto, dovendo da un lato sussistere un'esigenza di "tutela del patrimonio aziendale" (di cui al co. 1), e dall'altro dovendo rispettare le norme sulla *privacy* per l'utilizzo dei dati raccolti con gli strumenti diretti di lavoro, le aziende dovrebbero procedere ad una revisione non solo dei rispettivi mansionari (per una migliore demarcazione fra controlli difensivi e "gli altri controlli a distanza"), ma anche delle politiche aziendali di utilizzo degli strumenti di lavoro di cui si servono i dipendenti per esercitare le loro mansioni (dirette o accessorie). In altre parole, per delineare un equilibrio ragionevole tra interesse del datore di lavoro e diritti fondamentali del lavoratore, sarebbe stato opportuno riflettere oltre che sulla procedura di negoziazione sindacale, anche sull'effettiva estensione e pervasività dei suddetti controlli, e dunque sul rispetto della Raccomandazione del Consiglio d'Europa, del 1 aprile 2015¹⁵⁹, che in particolare auspica: a) la minimizzazione dei controlli difensivi o comunque rivolti agli strumenti elettronici; b) l'assoluta residualità dei controlli, con appositi sistemi informativi, sull'attività e il comportamento dei lavoratori in quanto tale; e, c) il tendenziale divieto di accesso alle comunicazioni elettroniche del dipendente.

12. La "semplificazione" del rapporto tra legge ed autonomia collettiva secondo il D.Lgs. n.

Si è detto autorevolmente che il rinvio ai contratti collettivi è un tratto caratteristico del D.Lgs. n. 81/2015 e segna un elemento di continuità con le precedenti leggi di riforma del lavoro. con le altre materie disciplinate dallo stesso decreto¹⁶⁰. In realtà sembra che il D.Lgs. n. 81/2015 abbia inteso "cambiare verso" ad una stagione del rapporto tra legge e autonomia collettiva, che costruito proprio sui temi della flessibilità (tipologica prima, organizzativa poi), aveva riscosso un certo consenso come strumento di gestione del mercato del lavoro, consentendo di attenuare alcune asperità garantistiche in favore del perseguimento di interessi collettivi ed occupazionali. Il ridimensionamento del ruolo delle parti sociali, processo già in atto da tempo e non solo in Italia, come già anticipato (supra, Cap. III) non potrebbe essere su questi temi più evidente, soprattutto nella

¹⁵⁸ Corsivo nostro.

¹⁵⁹Il Consiglio d'Europa, con raccomandazione CM/Rec(2015)5 adottata il 1 aprile 2015 dal Comitato dei Ministri degli Stati Membri, è intervenuto in materia di elaborazione e trattamento dei dati personali nel contesto lavorativo, aggiornando la normativa vigente alle nuove tecnologie ed ai mezzi di comunicazione elettronica, il cui uso è ormai abituale nelle relazioni di lavoro. L'ambito di applicazione della raccomandazione è molto ampio, applicandosi tanto al settore pubblico che a quello privato e -fatta salva una diversa disposizione delle normative nazionali- anche alle agenzie per il lavoro, riguardando generalmente "any processing of personal data for employment purposes" (art. 1). Con tale espressione si intende qualsiasi operazione effettuata su un dato personale (dalla semplice raccolta, alla conservazione, diffusione e cancellazione), che sia realizzata in relazione ad un contratto di lavoro ed al suo corretto adempimento e, più in generale, all'efficiente organizzazione del lavoro e della produzione (art. 2).

parte in cui il Legislatore ha fretta di riprendersi, dopo alcuni decenni di sofferta coabitazione con l'autonomia collettiva, il ruolo di principale "regolatore" di flessibilità, di cui il datore di lavoro può ampiamente usufruire a prescindere dall'applicazione del contratto collettivo¹⁶¹. Come già anticipato, la contrattazione collettiva conserva nel D.Lgs. n. 81/2015 un ruolo significativo solo nella disciplina del contratto di apprendistato, mentre ne trova uno ben più limitato in materia di contratto a termine, part-time, lavoro intermittente e somministrazione.

Sembra così entrare in una zona di eclissi parziale il modello che, nella ripartizione di "funzioni" tra le fonti del diritto del lavoro, vedeva assegnato alla legge il compito di stabilire standard di tutela, operanti in assenza di contrattazione collettiva. Un ritorno al passato, dunque, sintomo di una diffidenza nei confronti dell'autonomia collettiva e del ruolo delle organizzazioni e rappresentanze sindacali dei lavoratori, come conferma la "razionalizzazione" di una serie di disposizioni sull'assistenza e sui diritti sindacali¹⁶². Sono state infatti soppresse le previsioni che imponevano al datore: l'obbligo di informare le RSA, ove esistenti, con cadenza annuale, "sull'andamento delle assunzioni a tempo parziale, la relativa tipologia e il ricorso al lavoro supplementare" (di cui all'art. 2, co. 1, D.Lgs. n. 61/2000); l'obbligo dell'utilizzatore di comunicare alla RSU (o alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) il numero e i motivi del ricorso alla somministrazione di lavoro prima della stipula del contratto di somministrazione (art. 24, co. 4, d.lgs. n. 276/2003); la previsione per cui ai prestatori di lavoro che dipendono da una sessa agenzia, e che operano presso diversi utilizzatori, compete uno specifico diritto di riunione (art. 24, co. 3, D.Lgs. n. 276/2003), e persino l'assistenza sindacale nel caso di stipulazione di un ulteriore contratto a termine, oltre il limite di 36 mesi (art. 5, co. 4 bis, D.Lgs. n. 368/2001). Giova ricordare in proposito che le Commissioni Parlamentari, nell'analisi dello schema di decreto, avevano opportunamente indicato la necessità di ripristinare le disposizioni di legge concernenti specifici obblighi di informazione, anche previsti dal diritto dell'Unione europea, nonché l'esigenza di garantire maggiormente i lavoratori nell'ambito delle commissioni di certificazione o nelle altre sedi protette, mediante la possibilità di ricorrere all'assistenza di un rappresentante sindacale.

Dal D.Lgs. n. 81/2015 emerge dunque un ridimensionamento qualitativo del ruolo dell'autonomia collettiva che appare più incisivo laddove attribuisce alla contrattazione spazi di intervento soprattutto derogatori e promuove la competizione tra i diversi livelli negli spazi di regolamentazione concessi. La prospettiva annunciata è quello di un'eclissi parziale, delle relazioni sindacali, probabilmente assai lenta a ripristinare la sua luce, perché inserita in un contesto che da un lato trova sempre più difficile porre argini all'abbassamento degli standard protettivi e dall'altro vede la tipica funzione di regolazione della concorrenza tra imprese (e tra lavoratori) interpretata non più come limitazione, ma come potenziale ampliamento.

13. "Semplificazione" mediante abrogazione: "lo strano caso del Dr. CNEL".

13.1. Resta un tema sottovalutato forse più di altri quello dell'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, disposta ovviamente con legge costituzionale e dunque ben fuori e ben oltre l'attuazione della legge delega n. 183/2014. Eppure, a ben vedere, la soppressione del CNEL ha qualche legame con la "filosofia" ed il metodo che sono sottesi all'ampia riforma del lavoro. Un primo nesso è ravvisabile nel minor ruolo che nella fase attuale si vuol riconoscere alle parti sociali nella tessitura di nuove regole sociali e del lavoro. Un secondo è costituito dalla "marginale utilità" riconosciuta nella fase attuale all'ausilio di consulenze e pareri di soggetti terzi rispetto al Governo e al Parlamento nella elaborazione e scrittura delle politiche sociali oltre che nella cruciale fase di valutazione dei loro effetti. Il riferimento è dunque al ruolo di taluni organi per l'appunto ausiliari,

¹⁶¹ G.A.RECCHIA, *cit.*, p. 124.

¹⁶² Come ben enumera G.A.RECCHIA nel saggio *cit*.

per definizione della stessa Costituzione, tra cui, per l'appunto, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99).

È opportuno ricordare brevemente le caratteristiche dell'intervento che ha soppresso il CNEL e il dibattito che si è svolto al riguardo. La riforma costituzionale prevede, all'art. 28¹⁶³, l'abrogazione dell'art. 99 della Costituzione, istitutivo del CNEL. Con una disposizione finale si prevede che entro trenta giorni dall'entrata in vigore della riforma sia nominato un Commissario straordinario cui sarà affidata la gestione provvisoria del CNEL, la liquidazione del suo patrimonio e la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei Conti oltre che per tutti gli adempimenti conseguenti alla soppressione¹⁶⁴. Infine, si prevede l'*immediata* entrata in vigore di tali previsioni, a differenza di altre parti della legge costituzionale.

La motivazione governativa dell'abolizione del CNEL può essere riassunta nell'osservazione che "tale organo ha [...] prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione" 165. Un accenno all'esigenza di intervenire sull'art. 99 della Costituzione emergeva già dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita con DPCM 11 giugno 2013, che riferendosi al CNEL così recitava: "la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso".

Anche in dottrina quasi nessuno riteneva più che tale organo potesse rimanere immutato 166. La mancata rispondenza alle aspettative legate alla sua istituzione era, infatti, affermazione quasi unanimemente condivisa e risalente. Del resto, veniva da molti osservato che il ritardo nell'attuazione del CNEL, assieme alla diffusa sfiducia (se non aperta diffidenza) circa la sua idoneità ad assolvere convenientemente i compiti affidatigli, avevano finito per emarginarlo nella rappresentanza di interessi, che aveva trovato altri strumenti, più o meno formali, ma forse più efficaci, per influenzare gli organi di governo (si pensi, ad es., al ruolo svolto, in passato, dalla concertazione tra governo e parti sociali nella determinazione degli indirizzi di politica economica). Il risultato era dunque quello di un organo che, come altre istituzioni pubbliche o private, produceva una pur pregevole e intensa attività di studio e di riflessione sui temi economico-sociali, ma non costituiva più un interlocutore ascoltato come e più di altri per la soluzione dei problemi in materia. Non è casuale che il suo ridimensionamento numerico, sul finire del 2011, sia stato accettato senza troppi contrasti. Giova ricordare invero che la prima legge ordinaria di disciplina del CNEL arrivò con dieci anni di ritardo rispetto all'approvazione della Costituzione (L. n. 33/1957); nel 1986 essa fu abrogata e sostituita da una nuova legge (L. n. 936/1986) che prevedeva una più ampia presenza di esperti rispetto ai rappresentanti delle categorie produttive, oltre ad affidare all'istituto nuove funzioni di consulenza e di studio. Nel 2000 la composizione del Consiglio fu ulteriormente integrata con rappresentanti del cd "terzo settore" (L. n. 383/2000). Nel 2011 si decise di dimezzare il numero dei membri del CNEL (L. n. 214/2011). Tutti questi interventi legislativi non sono stati però in grado di rafforzare l'incisività dell'azione del CNEL.

_

^{163 &}quot;Soppressione dell'art. 99"; cfr. Ddl S-1429-D, approvato dal Senato in seconda lettura il 20.1.2016.

¹⁶⁴ Art. 40. "(Disposizioni finali) 1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza".

¹⁶⁵ Cfr. la relazione al Ddl governativo 1429 presentata al Senato.

¹⁶⁶Si v., per ulteriori approfondimenti, l'introduzione di M.SICLARI al tema in oggetto, nell'ambito del Seminario "La riforma della costituzione: aspetti e problemi specifici", organizzato dall'Associazione "Gruppo di Pisa" (24 novembre 2014, Roma, Università "La Sapienza"; Report a cura di Luisa Foti, Federica Grandi, Elisa Olivito).

Un argomento ricorrente nel dibattito sull'utilità del CNEL –tralasciando gli argomenti spesso superficiali sull'eccessivo costo del suo funzionamento- è lo scarso rendimento delle attività del Consiglio. Ma è un argomento che ha deboli fondamenti: sarebbe come abolire la possibilità di avanzare proposte d'iniziativa popolare perché è pressoché impossibile che siano approvate dalle Camere. La questione che, invece, avrebbe dovuto essere risolta in sede di riforma costituzionale, per il CNEL come per ogni altra pubblica istituzione, era se vi fosse una funzione cui dovesse assolvere, come questa potesse essere convenientemente svolta e se vi fossero strumenti alternativi per svolgerla.

A questo proposito le risposte erano diverse ed assai differenziate nel tempo. Da un lato, si faceva osservare, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 406/1989, che la funzione cui sono preordinati gli organi ausiliari consiste nell' "assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi"; ora, se gli altri organi sono indifferenti a quel che dicono gli organi ausiliari, certo è possibile anche concludere nel senso dell'abolizione del CNEL. Dall'altro, si sottolineava come non si dovesse invocare il mantenimento del CNEL come una sorta di intervento paternalistico. Le forze sociali avrebbero dovuto trovare da sole le modalità di adeguare la loro azione al nuovo assetto dei rapporti sociali ed economici, senza la necessità di essere assistite da istanze "terze" depositarie istituzionalmente della "ragione" e della "saggezza". Ancor più reciso era il giudizio di chi negava la possibilità di sopravvivenza di istituzioni intermedie nel quadro di un'articolata strutturazione della rappresentanza per le seguenti ragioni: in un'epoca, come l'attuale caratterizzata dalla disintermediazione della rappresentanza, dalla crisi dei partiti politici e dei sindacati come primi mediatori rappresentativi, e dunque dalla trasformazione del rappresentare e dell'appartenere verso un regime sociale liquido, individualistico e multiidentitario, plurale e deideologizzato, sarebbe certamente assai utile un soggetto, come il CNEL, deputato a facilitare i rapporti, le relazioni e le decisioni tra economia e società. Ma la crisi della rappresentanza, anche istituzionale, basata sull'intermediazione ha indebolito anche questa opzione fino a cancellarla.

Nel senso di un mantenimento del CNEL, ma a patto di una sua profonda revisione, era la posizione di chi riteneva necessario il persistere di una funzione pubblica di "moderazione del conflitto sociale", intendendosi per tale la ricerca di prospettive condivise nel medio e nel lungo periodo, al riparo dalle polemiche e dagli scontri contingenti degli interessi. Questa prestazione, essenziale nelle democrazie pluralistiche, soprattutto a fronte della tendenza alla verticalizzazione delle decisioni, che rafforza ulteriormente il distacco tra cittadini ed istituzioni, presupporrebbe tuttavia la condivisione delle parti sociali e la costruzione di un modello che chiamasse al CNEL le forze migliori e più attive di ciascuna di esse.

In conclusione, dando per scontata l'esigenza di cambiamento di quest'organo ausiliario, per il motivo che non aveva dato le prove che molti, e però con eccessivi pregiudizi, si attendevano, tuttavia la strada scelta di abrogarlo è sembrata far parte di una strategia complessiva di mera semplificazione, che non riesce però a risolvere i problemi anzidetti. È infine opportuno fare una breve osservazione sui poteri del commissario straordinario, dato che gli adempimenti conseguenti alla soppressione del CNEL restano indefiniti. A tal proposito è lecito chiedersi se spetterà al Commissario anche la decisione su quale istituzione dovrà occuparsi della "raccolta e aggiornamento dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale". In presenza di una disposizione costituzionale così generica di imputazione di competenze, non appare del tutto fuori luogo pensare che attraverso di essa si ponga una deroga alla riserva di legge ex art. 97 della Costituzione in materia di organizzazione dei pubblici uffici.

14. Gli aspetti innovativi e quelli "vintage" della riforma del lavoro emanata nella XVII legislatura.

14.1. Decisamente *innovative* sono le misure e gli strumenti contenuti in tre decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 183/2014, che mutano sensibilmente l'assetto delle politiche passive ed attive, mirando anche ad una crescita di qualità dell'occupazione, come annunciato in vari passaggi della legge delega n. 183/2014. Il riferimento è: a) alle norme contenute rispettivamente nel D.Lgs. n. 22/2015, sulla nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI), che allungano la durata e ampliano ulteriormente il campo di applicazione dell'indennità introdotta dalla legge n. 92/2012; b) alle previsioni del D.Lgs. n. 148/2015, sul riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, che estendono il campo d'azione della CIG, nel contempo limitandone drasticamente le causali e la durata; e c) le norme del D.Lgs. n. 150/2015, sui servizi al lavoro e le politiche attive, che anticipando la riforma costituzionale accentrano le attività in un'Agenzia nazionale partecipata da Stato e Regioni.

Di indubbia importanza per il conseguimento degli obiettivi delineati nella legge delega, e per lo stesso successo della riforma del lavoro, è l'istituzione di una Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), e formata dalle strutture regionali per le Politiche attive del Lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'ISFOL nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado. L'istituzione dell'ANPAL non comporta nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Tutte le risorse necessarie al suo funzionamento sono infatti trasferite dal Ministero del lavoro e dall'ISFOL, dei quali viene effettuata una conseguente riorganizzazione. Il Ministero del lavoro fissa linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali in materia di politiche attive e definisce i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale. Per garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, Ministero del lavoro, Regioni e Province autonome definiscono un Piano finalizzato all'erogazione delle politiche attive mediante l'utilizzo coordinato di fondi (nazionali, regionali e del Fondo Sociale Europeo). Allo stesso scopo il Ministero del lavoro stipula, con ogni Regione e con le Province autonome, una convenzione per regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Il Ministero del lavoro controlla quindi il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e monitorerà le politiche occupazionali. Viene inoltre istituito un Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, un Sistema informativo delle politiche del lavoro e un fascicolo elettronico del lavoratore. L'obiettivo è quello di accrescere l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e migliorare la collaborazione fra soggetti pubblici e privati.

Non meno importanti, anche se poco valorizzati nel dibattito corrente e nei contributi di dottrina, sono le attività di monitoraggio e valutazione che l'ANPAL deve svolgere in collaborazione con altri soggetti, pubblici e provati. Si prevede anzitutto un sistema di monitoraggio unitario articolato su due componenti: a) i dati di gestione dei servizi e misure di politica attiva del lavoro; b) i dati di rendicontazione finanziari. La rendicontazione a costi standard permette la creazione di una base dati contenenti la totalità dei servizi resi alle singole persone, in grado di fornire informazioni utili anche alla pianificazione delle politiche attive. Le due basi di dati, insieme con le comunicazioni obbligatorie e i dati Inps relativi ai percorsi lavorativi individuali, contribuiscono a studiare azioni di valutazione dell'efficienza e della qualità dei servizi resi e delle misure attuate. L'attività di monitoraggio e valutazione viene condotta dall'ANPAL in collaborazione con l'ISFOL. L'ANPAL assicura, con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione dei singoli interventi realizzati, al fine di misurare il grado di successo e di raggiungimento degli obiettivi, sia generali, in termini di occupabilità, che specifici, valutando gli esiti di particolari misure sui beneficiari e fornendo in tal modo uno strumento conoscitivo a sostegno dell'attività di *policy*. Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione possono essere desunti elementi per l'implementazione o per

eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e sociali. Al fine di garantire la valutazione indipendente delle politiche del lavoro, l'ANPAL organizza banche dati informatizzate anonime, rendendole disponibili a scopo di ricerca scientifica a gruppi di ricerca collegati a Università, enti di ricerca o enti con finalità di ricerca, sia italiani che stranieri. I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo delle banche dati sono resi pubblici e comunicati all'ANPAL e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Se queste indicazioni contenute nelle norme del decreto n.150/2015 verranno realizzate si sarà colmato un grave ritardo di conoscenza.

La disponibilità di un'adeguata base informativa è premessa di ogni attività di valutazione. Ma le informazioni disponibili sono sovente slegate tra loro. I tentativi di conferire loro maggiore unitarietà di insieme, pur ravvisabili in alcuni indirizzi e interventi normativi delle trascorse legislature (come il "sistema informativo lavoro" previsto dalla L. n. 196/1997, o la "borsa continua nazionale del lavoro" prevista dal D.Lgs. n. 276/2003), non avevano modificato la situazione di fondo né dato luogo ad un soddisfacente patrimonio conoscitivo sul mercato del lavoro in termini di completezza e accessibilità. Mentre la collaborazione tra i principali realizzatori di insiemi (parziali) informativi sul lavoro (come Istat, Ministero del lavoro, Inps), si era mantenuta alquanto modesta. Di qui l'apprezzamento per un provvedimento che, mutuando elementi e dati dell'esperienza di altri Paesi, mira a creare un sistema informativo sul lavoro inteso quale base conoscitiva per l'assunzione delle decisioni, per il monitoraggio, per la valutazione degli effetti con, inoltre, l'accessibilità alle informazioni così sistematizzate alla generalità degli analisti a fini di ricerca.

Come si vede, il progetto di rilancio delle politiche attive (di cui al D.Lgs.n. 150/2015) è assai ambizioso, anche se molto complesso, come già accennato. La sua riuscita dipende dalla capacità di tutti i soggetti di ricondurre ad un unico filo conduttore i vari strumenti (si pensi alle regole di condizionalità che accomunano la fruizione degli ammortizzatori sociali). L'adozione di un sistema omogeneo per regolare i vari strumenti, valorizzando i sussidi quali misure di transizione nella fase di ricerca del lavoro, dovrebbe garantire il raccordo tra le politiche attive e quelle passive, mai conseguito finora. Tuttavia, la buona elaborazione delle regole non garantisce di per sé che il sistema organizzativo sia in grado di partire rapidamente e di ritarare gli assetti preesistenti. Oltretutto, sono almeno dieci (v. supra) i decreti necessari a definire l'ossatura operativa delle politiche attive (che non si esaurisce nella nomina dei massimi dirigenti dell'ANPAL), in particolare i provvedimenti che servono a individuare le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire dal Ministero del lavoro all'Agenzia, compresa la cessione dei contratti in corso. È indubbio che nella fase di transizione le nuove regole possono essere applicate solo in parte: si pensi, ad esempio, alla definizione dello stato di disoccupazione, su cui è già intervenuto il Ministero del lavoro con la circolare n. 34/2015, per chiarire la metodologia applicativa dei nuovi requisiti in attesa dell'avvio del portale nazionale delle politiche attive. Si aggiunga che l'ANPAL non può (attualmente) contare su risorse di un certo peso, come quelle che per le stesse finalità stanziano altri Paesi (primo fra tutti la Germania, al cui modello di Agenzia sembra ispirarsi quello disegnato dal D.Lgs.n. 150/2015). Il rischio maggiore è che la mancanza di un'adeguata provvista di capitale finanziario, umano e strumentale impedisca alla nuova macchina di viaggiare speditamente e di raggiungere le mete annunciate. Ad ogni modo, ceteris paribus, molto dipenderà dagli impulsi che l'ANPAL sarà in grado di trasmettere nella rete dei servizi per il lavoro ma soprattutto, dalle seguenti tre condizioni essenziali: a) la definizione degli indirizzi generali di politica attiva; b) la realizzazione del sistema informativo unico: poter disporre di un portale in cui i soggetti interessati e coinvolti nella gestione dei sussidi, delle crisi aziendali e della ricollocazione dialogano tra loro è presupposto indefettibile del più efficace funzionamento di quella macchina; c) la definizione del nuovo ruolo dei centri per l'impiego: la loro "riqualificazione" (nel senso più ampio del termine) è necessaria per invertire la tendenza che riferisce di un numero esiguo di lavoratori avviati.

14.2. Meno innovativo, nel senso che propone antichi rimedi con formule nuove, è il provvedimento che fin dal primo annuncio ha dominato la scena mediatica e i dibattiti fra studiosi di varie scuole, vale a dire quello istitutivo del "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti", presentato dalla legge delega n. 183/2014 e confermato dal D.Lgs. n.23/2015 come la forma comune di rapporto di lavoro, pertanto chiamato ad assorbire talune forme di lavoro precario. Il suo scopo dichiarato è quello di "rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione [...]". La sua sola novità consiste nell'essere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato che sfugge al regime di "tutela reale" in caso di licenziamento illegittimo, tranne che in poche e circoscritte ipotesi. In sostanza, ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 con questo contratto di lavoro si applica una protezione minima iniziale in caso di licenziamento, destinata per l'appunto a crescere fino a recuperare -dopo un iniziale periodo di tre anni (simile ad lungo periodo di prova)- la piena tutela giuridica garantita dall'art.18, Statuto dei lavoratori, entro il suo ambito di efficacia. La tutela in argomento viaggia su un doppio binario. Quanto al primo, per tre anni dopo l'assunzione del lavoratore, il licenziamento illegittimo è sanzionato con un'indennità variabile a seconda dell'anzianità del rapporto (5 giorni lavorativi per ogni mese di lavoro), ad eccezione di quello discriminatorio per il quale resta in vita l'obbligo di reintegrazione. Quanto al secondo, a partire dall'inizio del quarto anno è garantita l'applicazione della disciplina vigente in ordine alla tutela contro il licenziamento illegittimo.

Dopo soli due anni e mezzo dall'entrata in vigore della L. 92/2012, il Legislatore è dunque tornato a modificare la disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi, privo di un'adeguata conoscenza degli effetti della precedente riforma e senza prender atto, ancora una volta, che la "scienza economica non offre alcuna evidenza del fatto che l'equilibrio mediterraneo' (caratterizzato da forti tutele contro i licenziamenti) determini di per sé tassi di disoccupazione più elevati rispetto all'equilibrio tipico dei Paesi nordeuropei o a quello di tipo statunitense [...] mentre esiste una qualche correlazione tra la maggiore vischiosità del mercato del lavoro e tassi di occupazione più bassi''167. Proprio per questa sua astrazione rispetto al dato scientifico e allarealtà empirica, la nuova disciplina sanzionatoria del licenziamento illegittimo sembra essere destinata, insieme a quella in materia di mansioni e di controlli a distanza (di cui *supra*, §§ 10 e 11) ad assumere le caratteristiche di una disciplina di ordine pubblico economico, finalizzata com'è al raggiungimento di obiettivi generali di politica occupazionale attraverso un incisivo intervento sull'assetto di poteri all'interno del rapporto di lavoro.

Le nuove regole non sono soltanto più "flessibili" ma mutano nel profondo le tutele in materia di licenziamento: si passa infatti da un sistema fondato sulla reintegrazione nel posto di lavoro ad uno in cui il risarcimento del danno, in misura fissa e predeterminata, diventa il fulcro della nuova disciplina. Una innovazione che sfida (in verità con limitate *chances* in sede giudiziale¹⁶⁸) principi costituzionali interni e principi di diritto internazionale ed europeo (come quelli affermati dall'art. 30 della Carta di Nizza e dall'art. 24 della Carta sociale europea ¹⁶⁹).

-

¹⁶⁷ Così l'ultracitata affermazione di P.ICHINO, *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, in "Liber amicorum Marcello Pedrazzoli", F.Angeli, Milano 2012, p. 793.

¹⁶⁸Su questi profili si *v.* in particolare le opinioni di C.CESTER, *I licenziamenti nel Jobs Act*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 273/2015, p. 18 e s., e di S.GIUBBONI; *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti, in* WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 246/2015, p.16 e s.

¹⁶⁹Si tratta di principi di carattere generale ma non irrilevanti, specie a fronte dell'ampia riforma in argomento. In proposito merita attenzione il modo con cui le fonti sovranazionali sono interpretate dagli organismi deputati a monitorarne il rispetto da parte degli Stati aderenti. Ciò vale in particolare per la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, cui è rimessa l'interpretazione della Carta Sociale. Da essa emerge una lettura dell'art.24 della Carta ispirata ai consolidati principi interpretativi utilizzati dalla Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza in materia di diritti e libertà fondamentali; principi che a loro volta riflettono quelli adottati dalla Corte di Strasburgo, a riprova dell'esistenza del positivo dialogo tra organismi e corti internazionali. In primo luogo, il principio di proporzionalità, per cui la limitazione di un diritto è giustificata solo se necessaria a tutelarne un altro di pari valore e solo se non esistono altre vie per perseguire tale finalità: un principio che, se applicato al licenziamento, implica un rigoroso

Una riforma nuova per età ma attenta allo stile *vintage*, giacché indossa modelli in voga negli anni Cinquanta e Sessanta. In effetti, il contratto a tempo indeterminato "a tutele crescenti", avendo come unico tratto distintivo le conseguenze del licenziamento illegittimo, non è affatto nuovo così come poco originale era quello proposto dal governo Berlusconi all'inizio del nuovo secolo, poi travolto da compatte contestazioni sindacali. Ma almeno quel contratto era effettivamente strutturato secondo un crescendo di disciplina protettiva che, dopo una prima fase nella quale l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto era sospesa, veniva recuperata dopo un triennio¹⁷⁰. Di converso, il contratto "a tutele crescenti" impone ai nuovi assunti la riduzione delle tutele sin dalla costituzione del rapporto ed in questo esaurisce la sua peculiarità. La quale è interessante sotto il profilo della tecnica normativa usata, posto che rovescia il rapporto fra regola ed eccezione, sì che quel che prima era la regola, cioè la tutela reale, diventa l'eccezione, come risulta sin dalla legge delega n. 18372014, che come già ricordato esclude anzitutto la reintegrazione per i "licenziamenti economici" e poi la limita ad ipotesi specifiche.

In effetti il D.Lgs. n. 23/2015, nella parte (art. 3) in cui disciplina le conseguenze sanzionatorie del licenziamento ingiustificato capovolge l'ordine logico e sistematico rispetto al testo dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, nel senso che prima enuncia la regola, costituita dall'estinzione del rapporto con condanna al pagamento dell'indennità, e solo dopo indica i residui casi di tutela reintegratoria. Non contraddice questa "logica" la conservazione della tutela reintegratoria per il licenziamento discriminatorio e in generale nullo, che costituisce la prima ipotesi regolata (art. 2) dopo la delimitazione dell'ambito di applicazione del decreto (art. 1). D'altra parte, qui si tratta di divieti di licenziamento a presidio di diritti fondamentali, che in via di principio non potrebbero essere scambiati con una somma di denaro (anche se lo stesso art. 18 dello Statuto prevede pur sempre l'indennità sostituiva della reintegrazione), mentre il paradigma sul quale misurare l'efficacia sanzionatoria resta quello del generale principio di giustificazione necessaria e della sua effettività.

Un altro tratto distintivo della disciplina in argomento sta nella progressiva marginalizzazione, oltre che della tutela reintegratoria (*supra*, § 5.3), anche dei poteri del giudice. La logica dell'istituto è infatti quella di garantire certezza ai cosiddetti costi di separazione, affinché il datore di lavoro sia in grado di "programmare" il licenziamento e il suo peso economico in caso di illegittimità, secondo le sue possibilità di gestione (in base al rigido parametro matematico già ricordato, sul quale il giudice non ha spazi di manovra). Una scelta, questa, che si pone in controtendenza rispetto ad una delle idee di fondo della L. n. 92/2012, cioè all'idea che non tutte le illegittimità sono eguali e che pertanto la illegittimità e le sue conseguenze risarcitorie devono essere commisurate a criteri forniti dal legislatore ma in diverse ipotesi adattati al caso di specie dalla discrezionalità del giudice nell'ambito della "forbice" normativa 171. Analoga marginalizzazione subisce la contrattazione collettiva e le tipizzazioni che essa reca in tema di giusta causa e giustificato motivo soggettivo (nella pur ambigua formulazione di cui all'art. 30 della L.n. 183/2010 172). Ciò, peraltro, non per

bilanciamento tra esigenze della produzione e diritto al lavoro, fondato sul criterio della *extrema ratio* del recesso (che a sua volta si traduce nell'obbligo di *repéchage*). In secondo luogo il principio di effettività, per cui la sanzione per la violazione di un diritto dev'essere "adeguata, effettiva e dissuasiva", ovvero tale da costituire un reale deterrente per il datore di lavoro. Quanto ai profili di illegittimità costituzionale, la tensione con questi ultimi non starebbe tanto (o solo) nel sostanziale abbandono della tutela reintegratoria, che non è costituzionalmente necessitata, ancorché le Sezioni Unite della Cassazione, nella pronuncia n. 141/2006 abbiano avvertito che "il diritto del lavoratore al proprio posto, protetto dagli artt. 1, 4 e 35 Cost., subirebbe una sostanziale espropriazione se ridotto in via di regola al diritto ad una somma". L'offesa a quei principi costituzionali è piuttosto recata da una tutela che, anche ove possa legittimamente esaurirsi tutta dentro una logica puramente monetaria, è del tutto inidonea a garantire, se non un'efficacia sanzionatoria e dissuasiva nei confronti del recesso datoriale illegittimo, quantomeno una minima effettività risarcitoria. Sul punto si v. S.GIUBBONI; *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti, cit.*, p.21.

¹⁷⁰ Cfr. C.CESTER, I licenziamenti nel Jobs Act, cit., p. 15.

¹⁷¹ Cfr. C.CESTER, I licenziamenti nel Jobs Act, ibidem, p. 17.

Norma indicata dalla dottrina come esempio di pessima qualità tecnico giuridica, ed inoltre sostanzialmente inidoneità ad incidere in maniera significativa, sia nella ricostruzione dei singoli istituti, sia nei processi interpretativi

l'applicazione del principio di proporzionalità ai fini della legittimità o meno del licenziamento (inteso, quest'ultimo, come sanzione per il lavoratore), principio che resta saldamente fermo; quanto in funzione delle conseguenze sanzionatorie della illegittimità a carico del datore. Difatti, lo "scollamento" fra la tipizzazione collettiva di una sanzione conservativa e la scelta espulsiva adottata dal datore di lavoro per la stessa infrazione, non costituisce più, a differenza che nell'art. 18, 4°comma, ragione per l'applicazione della tutela reintegratoria, seppure attenuata¹⁷³.

15. Conclusioni.

Alla ricerca dello sviluppo perduto. È quasi ovvio affermare che l'adozione di politiche del lavoro di buona qualità non dovrebbe essere slegata da un riequilibrio tra responsabilità e poteri effettivi, con un ruolo "innovatore" dello Stato ma anche con una responsabilizzazione degli attori pubblici e dei soggetti collettivi. Ora, quest'affermazione di buon senso parrebbe contraddetta dalle politiche del lavoro emanate nei primi tre lustri del nuovo secolo, che non sembrano colmare la frattura nei rapporti tra centro e periferia né sanare la diffidenza dei vertici decisionali verso i corpi sociali intermedi, siano essi rappresentativi delle istanze sociali e del lavoro o dei corpi istituzionali territoriali. La stessa incontestabile esigenza di semplificare norme di legge e regolamentari per facilitare la vita di "cittadini e imprese" (di cui al co. 5 dell'art. 1 della legge delega n. 183/2014 e del D.Lgs. n. 151/2015) sembra includere, anche per ragioni di consenso, una strategia di "dimagrimento" del potere dei corpi intermedi (la c.d. dis-intermediazione), in particolare degli attori sociali (sindacati dei lavoratori in primis), per dirigersi direttamente ai lavoratori, considerati precipuamente come più attivi consumatori, come sembrano voler confermare le manovre finanziarie sul bonus di ottanta euro (dimostratosi peraltro meno efficace di quanto si attendesse il Governo) e sul versamento in busta paga di quote di trattamento di fine rapporto accantonate ogni anno (cui ha aderito meno dell'uno per cento dei lavoratori). Questa cura "dimagrante" sembra peraltro facilitata dai noti problemi di rappresentanza, di coesione e di azione delle organizzazioni sindacali. Ma anche sul versante imprenditoriale, le politiche del lavoro più recenti sembrano voler instaurare un dialogo diretto, senza intermediari, con le imprenditrici e gli imprenditori, in linea con quanto enunciato dalla Commissione europea nel "Piano di azione Imprenditorialità 2020" che indica nell'imprenditorialità una delle vie prioritarie per ridurre la disoccupazione e uscire dalla crisi. Senza però citare l'associazionismo.

Qui affiora un'altra traiettoria di cambiamento delle politiche del lavoro adottate nelle ultime legislature, in cui sembra prevalere una redistribuzione "orizzontale" dei diritti, certamente a favore dei lavoratori più vulnerabili ma nel complesso meno consistenti per tutti i dipendenti. In verità, per colmare vuoti di tutele ingiustificati ed ingiustificabili, si finisce col ridurre gli spazi "pieni", mentre l'obiettivo di rendere tra loro compatibili diritti nuovi e vecchi deve fare i conti con le risorse disponibili in ragione delle ferree regole dei trattati di stabilità economica e finanziaria.

A conti fatti, anche la maggiore flessibilità del lavoro nell'impresa viene perseguita per il tramite della *semplificazione*, termine spesso usato come variante semantica di flessibilità o come suo più *semplice* contenitore, mediante un'agevolazione delle condizioni di esercizio dei poteri datoriali di direzione, controllo e amministrazione dei rapporti di lavoro, solo a tratti temperata dalle misure di conciliazione tra lavoro e cura familiare, pur sapendo che anche le regole meglio semplificate non producono da sole gli auspicati effetti di migliore produttività aziendale e maggiore occupazione.

Lette con spirito costruttivo, e trascurando errori, ambiguità ed incoerenze formali e sostanziali, le riforme del lavoro adottate nelle ultime legislature sembrano accomunate dall'intento di ridurre la linea di divisione, di squilibrio e di diseguaglianza di tutela tra gli stessi lavoratori subordinati, nonché tra questi e i lavoratori non subordinati, tra persone incluse nel sistema di protezione e

seguiti dai giudici nell'esercizio della funzione valutativa; sul punto *cfr.* G.FERRARO, *Il controllo giudiziale su poteri imprenditoriali*, in AA.VV. (a cura di M.Cinelli e G.Ferraro), "Il contenzioso del lavoro", Giappichelli, Torino 2011, p. 5 e s.

¹⁷³ Cfr. C.CESTER, I licenziamenti nel Jobs Act, loc.ult. cit

soggetti esclusi, tra chi gode di diritti e chi resta imprigionato in processi di emarginazione. Altrettanto può dirsi della riforma nota col nome divulgativo di *Jobs Act*: da dietro le sue quinte pare infatti emergere una via positiva e non solo difensiva al cambiamento, rispetto al contesto di recessione produttiva e ai ben noti vincoli finanziari che mettono il decisore politico di fronte a dilemmi e a scelte spesso drammatiche, dalle sfide del cambiamento "globale", che sembra ostile ad ogni forma di stabilità, alla turbolenza dei processi di globalizzazione, del progresso tecnologico e della rivoluzione digitale che, nel contesto della crisi, rendono il mercato del lavoro sempre più complesso, difficile e meno governabile. Per un verso, dunque, si è messo mano ad un sensibile ridimensionamento dei diritti da tempo affermati nel rapporto di lavoro usando a tal fine la tecnica delle flessibilità in entrata e in uscita, nonché una maggiore flessibilità gestionale; per altro verso, invece, si è perseguita una certa riduzione delle condizioni di diseguaglianza, dello scarto di sicurezza con tensioni verso l' universalità del sistema di garanzie nel mercato del lavoro, con un coordinamento, soprattutto gestionale, di politiche attive e passive del lavoro.

Questo insieme di politiche è però soggetto, nell'attuale congiuntura finanziaria europea, alla condizione sospensiva delle risorse necessarie a costruire una rete solida e larga di tutele nel mercato del lavoro. Cosicché le molteplici scommesse di successo della riforma sono strutturalmente legate alle Leggi di stabilità che forniscono la necessaria provvista finanziaria, nonché all'efficienza burocratica ed amministrativa. Come noto, l'efficacia dei capitoli più innovativi della riforma del lavoro dipende da risorse economiche, come già aveva annunciato lo stesso legislatore delegante collegando espressamente la delega "alla manovra di finanza pubblica". Con qualche cautela data dalla "clausola di invarianza finanziaria", col richiamo a ipotesi di ripartizione/compensazione fra voci di spesa, cioè a risparmi interni al sistema, nonché a una "diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione" (art.1, co.12 della L.n.183/2104).

C'è dunque il rischio che *alcune* delle risposte che anche la recente riforma del lavoro ha prospettato, pur formalmente ricondotte al *nomen* comunitario di *flexicurity*, non soddisfino di fatto l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza insito in quella formula. A questi rischi, secondo la strategia integrata di riforma del mercato del lavoro che espressamente ha ispirato sia il Legislatore del 2012 che quello del 2014 e 2015, deve corrispondere l'intervento sulle altre due componenti fondamentali di questa stessa strategia: le politiche passive ed attive del lavoro. In altre parole, agli interventi sul versante della flessibilità dovrebbero corrispondere, in maniera inversamente proporzionale, quelli sul versante della sicurezza: se si affievolisce la stabilità dell'impiego (laddove si liberalizza l'uso del contratto a termine e, al contempo, si estende e si riduce nel *quantum* la tutela economica in caso di licenziamento illegittimo) si dovrebbe al contempo garantire (come vuole la strategia della *flessicurezza*) un innalzamento, per così dire, di pari grado sul piano della protezione sociale; in primo luogo, attraverso più robuste tutele economiche in caso di disoccupazione e, in secondo luogo, mediante più efficienti politiche pubbliche a sostegno del diritto al lavoro.

Perlomeno dal punto di vista della coincidenza temporale degli interventi, il Legislatore del *Jobs Act* ha mostrato attenzione alle indicazioni dell'Unione europea: pertanto, contemporaneamente alla riforma del regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo (D.Lgs. n. 23/2015) è stata approvata la nuova disciplina degli "ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria" (D.Lgs. n. 22/2015) e quelli in costanza di rapporto (D.Lgs. n. 148/2015) ed infine sono state anche riformate le politiche attive e la loro *governance* (D.Lgs. n. 150/2015).

Già solo l'elencazione di queste materie evidenzia un elemento peculiare della *security* che, rispetto alle modifiche relative alla flessibilità, ne rende più complessa l'articolazione e, soprattutto, la sua concreta attuazione: infatti le misure concernenti la sicurezza, proprio perché secondo l'approccio comunitario devono essere spostate dal rapporto di lavoro al mercato, comportano non solo una nuova distribuzione del rischio, ma soprattutto implicano un forte investimento pubblico. Si tratta di assicurare, tra l'altro, risorse per finanziare le misure (prestazioni economiche e/o servizi) previste quando si verifica l'evento protetto, si tratti di disoccupazione o di sospensione del rapporto di

lavoro. Il carattere oneroso della *security* si scontra, tuttavia, con la già menzionata clausola della "invarianza di spesa", che puntualmente accompagna le più recenti politiche del lavoro, e che ha limitato anche gli spazi di manovra del Legislatore delegato ad attuare la L. n. 183/2014.

In altre parole, il non indifferente arretramento sul piano delle tutele si potrebbe giustificare solo con un mercato del lavoro funzionante che assicuri una rete efficace di servizi per il lavoro, percorsi di formazione e sostegno alla persona, misure di integrazione economica. Su questi aspetti, la recente riforma del lavoro disegna una regia e alcuni strumenti sicuramente importanti ma ancora da implementare all'interno di un contesto affollato da numerosi soggetti e ruoli, a livello nazionale e territoriale.

Equilibrio tra deliberazione e decisione. È opinione diffusa che la crisi economica "globale" e l'impetuosa crescita dei problemi legati al terrorismo e all'immigrazione abbiano messo a nudo e accelerato l'incipiente debolezza delle democrazie europee esaltando la forza del potere esecutivo, incrinando l'equilibrio tra il potere di deliberare e quello di decidere a vantaggio di quest'ultimo. La "cordiale diffidenza" tra il momento della deliberazione e quello della decisione è forse una caratteristica della democrazia, a patto che il momento della deliberazione non venga identificato con una perdita di tempo, in un troppo deliberare e in un poco decidere. La decisione nelle democrazie è un momento finale, mai ultimo, di un processo deliberativo al quale partecipa, direttamente e indirettamente, un numero ampio di soggetti qualificati, singoli e collettivi. Nelle democrazie rappresentative la deliberazione è un metodo complesso che si basa sia sulla scelta e selezione dei rappresentanti sia su un rapporto permanente del Parlamento con la molteplicità di opinioni espresse dalla società. La deliberazione non ostacola o ritarda la decisione, ma la prepara, la incalza e la cambia.

Le politiche della legislazione tra innovazioni e aperture. Le considerazioni che precedono vanno calate in contesti istituzionali in continua e rapida evoluzione. Per riferirci all'Italia, le politiche legislative, che un tempo si esaurivano prevalentemente sull'asse Commissioni parlamentari-Ministeri di riferimento, hanno gradualmente ampliato i propri confini: a) il contesto internazionale ed europeo e la dimensione regionale hanno reso più complessa la gestione delle politiche legislative; b) i nuovi strumenti telematici consentono consultazioni in progressiva, rapida diffusione; c) in ambito governativo si assiste negli ultimi anni ad un accrescimento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze da un lato e del Presidente del Consiglio dall'altro, anche e soprattutto in funzione di controllo delle spese effettuate dalle singole amministrazioni e dell'efficacia delle politiche adottate. Le politiche di settore -che originano spesso da indirizzi europei e convergono sul livello regionale- vengono sempre più definite attraverso una triangolazione tra il Ministero competente, il Ministero dell'economia e la Presidenza del Consiglio. Ouesto processo si riverbera anche sul sistema delle fonti, con la diffusione, ad es., di uno strumento normativo sconosciuto alla L.n. 400/1988, sull'attività normativa del Governo, che appare funzionale alla triangolazione sopra descritta: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore, in genere di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Verso una nuova politica della legislazione. Le Assemblee legislative sono pienamente consapevoli dei processi dianzi accennati, assumendo iniziative volte a ridefinire il loro ruolo in sintonia con le evoluzioni in atto. A livello statale, in particolare, il legislatore ha assunto, come è noto, iniziative di riforma della parte II della Costituzione e del regolamento della Camera, che depurate di varie imperfezioni tecniche e di opzioni assai discutibili sul piano giuridico e politico sembrano tuttavia cogliere segnali di dare legittimità, trasparenza ed effettività alle decisioni legislative. Sempre in questa chiave, le Commissioni Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato hanno assunto interessanti iniziative finalizzate ad una programmazione legislativa che coinvolga i diversi

livelli territoriali, iniziando a costruire un percorso di compartecipazione delle Assemblee legislative statali e regionali ai processi legislativi europei.

La programmazione dovrebbe consentire una previa analisi di impatto della regolazione, che a sua volta dovrebbe garantire maggiore trasparenza ed effettività alle decisioni, già a partire dalla fase endogovernativa. Un ulteriore contributo a questi fini è apportato da una effettiva, compiuta e partecipata istruttoria legislativa in Commissione. Infine, la decisione legislativa dovrebbe essere concepita in un circuito nel quale rappresenterebbe, in maniera circolare, il punto di partenza e di arrivo, a valle di un'analisi di impatto (ex ante), costruita però su una valutazione (ex post) delle politiche pubbliche poste in essere. Procede in questa direzione la riforma della Parte II della Costituzione laddove introduce, tra le funzioni della Camera e del Senato, la "valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni" nonché la "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato" (dovendosi a tal proposito osservare che tale attività avrebbe ben potuto essere normata con legge ordinaria). Analisi d'impatto e valutazione ex post, infine, potrebbero consentire maggiore celerità e stabilità ai procedimenti decisionali, evidenziando fin dall'inizio le criticità riscontrate ed i risultati perseguibili attraverso le diverse opzioni. La stabilità delle decisioni assunte è un ulteriore, fondamentale elemento per assicurare certezza del diritto a lavoratori, imprese e cittadini, allungando gli orizzonti temporali delle norme e radicando un maggiore affidamento di lavoratori, imprese e cittadini in queste ultime e quindi nelle istituzioni.

L'apertura alla società civile e alle parti sociali. Come già anticipato, all'esigenza di efficacia ed effettività della decisione politica si accompagna quella di trasparenza, che sembra assumere, nel complesso e incerto contesto contemporaneo, il carattere di un necessario requisito di democraticità. Come a dire che le evoluzioni del sistema rappresentativo (si pensi alla crisi di "radicamento sociale" del sistema dei partiti e alla minore accettazione della partecipazione o coinvolgimento delle organizzazioni sindacali alle grandi scelte economico-sociali e produttive) comportano la conseguenza che la legittimazione democratica di rappresentanti e governanti derivante dal voto popolare non risulti più sufficiente a individuare le migliori modalità di espressione della "volontà generale". Si richiede pertanto una garanzia supplementare di "democraticità" degli stessi meccanismi decisionali e tale garanzia viene ricercata nella capacità di confronto aperto e di elaborazione condivisa con i diversi soggetti portatori di interesse, in particolare con le Parti sociali e con la generalità dei cittadini, anche attraverso le possibilità di coinvolgere questi ultimi attraverso le tecnologie informatiche.

Le due esigenze -di effettività e di trasparenza- si compenetrano: la trasparenza garantita dal confronto parlamentare può favorire un maggior grado di effettività delle norme rispetto a quanto possa derivare dal procedimento legislativo endogovernativo, per necessità privo di quegli elementi di pubblicità. Al tempo stesso, la complessità degli attuali processi decisionali multilivello e, come già si è accennato, le attuali condizioni del procedimento legislativo (concentrazione di molte misure in provvedimenti multisettoriali) fanno sì che lo stesso confronto nelle aule parlamentari possa non esaurire di per sé la richiesta di trasparenza.

Il mito del Modello Esemplare. Nel dibattito infinito sulle riforme sociali ed economiche del nostro Paese risuona spesso, con calibrata enfasi, l'appello al "modello esemplare". Esso consiste nel paragonare particolari aspetti della regolamentazione che, con un uso non di rado disinvolto della clausola del ceteris paribus, ignora regolarmente i fattori specifici che nei diversi Paesi presi in considerazione hanno effettivamente sospinto crescita economica ed occupazione. Così procedendo, negli ultimi anni si è fatto riferimento, anche in contributi di fonte governativa (o di stretta prossimità), alla flexicurity danese, insistendo sulla facilità di licenziare ma ignorando il commercio estero di quel paese (fuori della zona euro), l'ampia dimensione del settore pubblico, l'alto tasso di sindacalizzazione, gli elevati esborsi per le politiche del lavoro, la formazione e l'assistenza. Poi è stata la volta della flessibilità del mercato del lavoro irlandese e degli investimenti in settori innovativi (prima del collasso del 2008-2009), trascurando l'aggressiva politica di concorrenza

fiscale che ha fatto dell'Irlanda quasi un paradiso fiscale. In seguito si è guardato alla deregolamentazione statunitense, senza menzionare l'interventismo governativo, la spinta sui consumi proveniente dall'accumulo dei debiti privati. Negli intervalli tra la contemplazione di questo o quel modello esemplare si è sottolineata l'ottima posizione del Regno Unito nella graduatoria degli indici di regolamentazione dei mercati, proprio mentre la maggiore stampa specializzata inglese segnalava nel 2012 e nel 2013 l'incapacità del RU di esportare per la mancanza di medie imprese, e precisava come la portentosa crescita occupazionale registrata tra il 1998 e il 2007 fosse in realtà dovuta direttamente o indirettamente allo Stato, che aveva creato il 64 per cento dei posti di lavoro nel nord e il 38 per cento nel sud (per lo più nei settori della sanità e dell'istruzione). Ciò per dimostrare che il *benchmarking* competitivo è una metodologia che può condurre a vere e proprie allucinazioni quando interpreta la *performance* economica di un paese con riferimento agli indicatori di regolamentazione-deregolamentazione, ignorando l'insieme degli elementi di contesto, le caratteristiche istituzionali, le condizioni strutturali, il ruolo delle costrizioni o delle opportunità macroeconomiche.

La coazione a ripetere. Un tratto caratteristico delle riforme del lavoro adottate nelle ultime tre/quattro Legislature è quello per cui gli effetti di ogni nuova riforma si sommano a quelli delle riforme precedenti sedimentando nella società e nell'economia una condizione permanente di provvisorietà nella quale nessun risultato è mai acquisito e ogni materia è perennemente esposta a revisioni. Così, se un particolare indice aggregato fornisce una immagine sintetica dello stato complessivo della regolamentazione del mercato del lavoro, il riferimento alle sue componenti elementari offre sempre margini di manovra per un riformismo più "fine". Il Rapporto sul mercato del lavoro prodotto dalla Commissione europea nel 2012 insisteva sulla necessità di tenere il tema sempre all'ordine del giorno sia mediante l'incessante ricerca di aspetti particolari della legislazione che potessero rivelarsi fastidiosi per le prerogative manageriali sia mediante la ricerca di effetti particolari sui quali una particolare rigidità potrebbe agire. In altri termini, se una determinata politica si rivela inefficace nel perseguimento di un obiettivo dichiarato, sarà sempre possibile cambiare l'obiettivo (e non la politica o il metodo da cui origina). Basti pensare in proposito alla interminabile discussione sulla tutela dei licenziamenti illegittimi. Inizialmente l'accento è stato sul vincolo che essa creava alle dinamiche occupazionali, ma le prove a sostegno della relazione tra rigidità dei licenziamenti e disoccupazione, quando venivano cercate, non si trovavano. Il tema restava comunque in agenda e il dibattito mediatico ripeteva sordamente che l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori costituisse un ostacolo alla crescita dimensionale delle imprese. Diversi studi indagavano quindi le conseguenze dell'articolo 18 sulla distribuzione per dimensione delle imprese allo scopo di accertare se la soglia dei 15 addetti rappresentasse un ostacolo importante alla crescita delle imprese più piccole e la risposta era sempre ed inequivocabilmente negativa. E ammesso che ce ne fossero, erano comunque troppo modesti come presupposto di una realistica politica del lavoro incentrata sulla c.d. "flessibilità in uscita" Eppure, per vari anni la modifica dell'art.18 restava all'ordine del giorno, sempre in testa alle "classifiche" di quelle riforme "per la flessibilità" ritualmente proposte come il mezzo più sicuro per garantire ai giovani un accesso al mercato del lavoro. E sempre negli stessi anni, i contratti temporanei venivano presentati come il primo passo verso l'impiego permanente (secondo l'adagio per cui "un cattivo lavoro è preferibile a nessun lavoro"). I risultati di quelle politiche dicono che tre lustri di riforme così concepite hanno peggiorato la condizione lavorativa dei giovani, non hanno sedimentato nessun incremento di occupazione di buona qualità, e alla fine hanno prodotto la c.d lost generation (detto in inglese è più suadente e oltretutto ricorda capolavori della letteratura inglese). Questa "coazione a ripetere" diventa dunque politica dei fatti compiuti che impedisce di prendere in considerazioni vie e politiche e strumenti alternativi. Invero, l'attivismo spesso "muscolare", la coazione a ripetere, la virtuale assenza di efficaci tentativi di valutazione delle conseguenze degli interventi effettuati, la focalizzazione sul disegno istituzionale-regolatore hanno chiuso il discorso delle riforme in un ambito assai spesso escluso ad altre opinioni, in cui l'annuncio ottimistico ha talora avuto la meglio sulla comprensione dell'andamento della situazione reale, generando errori di previsione.

La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Senza entrare nel merito della riforma costituzionale, assai ampia ed oggetto in più disposizioni di un acceso dibattito politico e sociale, essa rileva ai nostri fini per un profilo, ossia la previsione di una "clausola valutativa", recante esplicita connessione tra l'attuazione di ciascun modulo e politica di riforma ed una valutazione del suo impatto sociale ed economico (attribuita a vari centri di ricerca attraverso specifici bandi di gara). La creazione di un sistema informativo è intesa come preliminare rispetto alla valutazione, da condurre sugli effetti delle politiche del lavoro di volta in volta intraprese. Si tratta di un ambito che inizia finalmente ad essere esplorato.

Invero, non manca l'attenzione del Legislatore a questi temi, anche nel D.Lgs. n. 150/2015, tra le norme istitutive dell'ANPAL. Ma esse sembrano rispondere ad intenti non già di valutazione degli effetti di politiche, quanto piuttosto alla documentazione della fase di loro attuazione, del grado di loro realizzazione. Si soffermano sulle attività organizzative messe in atto, sulle risorse impiegate, sui soggetti coinvolti, e quindi effettuano analisi della implementazione. Essa è certo rilevante, ma non coincide, tuttavia, con la valutazione degli effetti di una politica.

Effetto non é mera comparazione tra il prima e il dopo un intervento: possono infatti entrare in gioco altre variabili, e diverse rispetto a questo, tali da produrre effetti propri, variamente interagenti con quello. Più persuasivo è definire "effetto" alla stregua della differenza tra ciò che si osserva in presenza dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato in assenza dell'intervento. La definizione di effetto coinvolge quindi la nozione di "risultato controfattuale" e richiede di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sui destinatari dell'intervento, in assenza di esso.

La valutazione dell'effetto di un intervento pubblico conduce a confrontare tra loro due gruppi di soggetti equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo della politica, sulla quale si intende condurre la valutazione. Riguarda e coinvolge, cioè, il raffronto tra un gruppo esposto alla politica (i cosiddetti "trattati") ed un gruppo non esposto (i cosiddetti "controlli"). Proprio perché i due gruppi sono stati costruiti in modo da essere equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo, le differenze nel risultato possono essere credibilmente attribuite -in senso causale- alla politica. Questo apre la via alla considerazione se una politica "funzioni" -nel senso di efficacia rispetto al problema al quale essa intende rispondere, produttiva degli effetti desiderati. Beninteso, non è in senso deterministico che tale considerazione può essere svolta. Gli effetti delle politiche del lavoro, infatti, sono in genere incerti: sia perché lavoratori e imprese, destinatari dell'intervento e non, reagiscono in modo differente e variegato alla sua messa in atto, sia perché le politiche adottate ad un certo livello di governo sono per lo più poste in essere a livelli territoriali articolati, spesso con marcate diversità nella effettuale realizzazione, per la diversità di contesti e protocolli operativi. Non per questo, anche le attività di valutazione intraprese secondo le più avanzate metodologie risultano incapaci di cogliere gli effetti delle politiche. Da qui la necessità di creare una infrastruttura informativa integrata, atta a fornire la base di informazioni, necessaria alla valutazione.

Non bastano però buone valutazioni a fare buone politiche; per queste sarebbe necessaria una formulazione chiara, o almeno ricostruibile senza indeterminatezza, quanto a misure, destinatari, obiettivi, e che scandisca inoltre la scala di sua realizzazione, con iniziali interventi pilota, se la politica è fortemente innovativa. Ancora, da perseguire è la disposizione di un obbligo di monitoraggio e di valutazione della politica, sorretti dallo stanziamento delle risorse necessarie, seguendo l'esempio di quanto fatto in Germania. A tal fine, e tanto più ove si abbia concorrenza di competenze territoriali e decentramento, è opportuno approntare strumenti adeguati per il controllo del processo di messa in atto della politica, come la fissazione di standard metodologici; le definizioni di schemi contabili per la rendicontazione; le indicazioni per la acquisizione delle informazioni. Ad ogni modo, è importante che la valutazione degli effetti (a rigore, ex post) sia

prevista e progettata contestualmente all'elaborazione dell'intervento normativo (onde efficacemente impostare l'acquisizione delle informazioni). Proprio a questo fine sarebbe auspicabile una valorizzazione del ruolo delle Assemblee elettive, che potrebbe essere conseguita per più vie, quali: l'inserimento nelle leggi di riforma, di "clausole valutative", che cioè prescrivono, in modo non generico bensì con precisi obiettivi conoscitivi, ai soggetti preposti all'attuazione della legge, di raccogliere, elaborare, infine comunicare al legislatore le informazioni necessarie per cogliere le effettive conseguenze dell'intervento normativo; l'accesso da parte delle unità tecniche delle Assemblee ai dati utilizzati dall'amministrazione per il monitoraggio e la valutazione; la creazione di una unità tecnica congiunta di Camera e Senato, con competenze specifiche sul tema della valutazione degli effetti delle politiche; la previsione di sessioni valutative nelle competenti Commissioni parlamentari o presso una Commissione bicamerale ad hoc. Connessa a questo auspicio è quello di una crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni, congiunta ad un potenziamento della qualità dell'offerta di valutatori.