

Numero 4 - Aprile 2014 - Edizione Online

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

Il decreto Lavoro

Opinioni a confronto



Associazione
LAVORO&WELFARE

Indice

GIOVANNI BATTAFARANO	
Prefazione	Pag. 3
CESARE DAMIANO	
Un decreto da correggere	Pag. 4
PAOLO CASALI	
Le prime misure in materia di lavoro	Pag. 7
GIANGUIDO BALANDI	
Apprendistato: la formazione, questa sconosciuta	Pag. 11
MARIA VITTORIA BALLESTRERO	
Così si scambia l'eccezione con la regola	Pag. 13
RAFFAELE DE LUCA TAMAJO, FEDERICA PATERNO'	
La somministrazione di lavoro	Pag. 15
PINO FONTANA, FABIO FONZO, GIAMPIERO PROIA ARTURO MARESCA	
Priorità assoluta: creare nuove occasioni di lavoro	Pag. 19
DONATA GOTTARDI	
Osservazioni alla nuova disciplina del contratto a termine	Pag. 21
LUIGI MARIUCCI	
Un decreto da cambiare che contraddice il Jobs Act annunciato da Renzi.....	Pag. 25
CHIARA SARACENO	
Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinita.....	Pag. 28
VALERIO SPEZIALE	
Totale liberalizzazione del contratto a termine	Pag. 30

MICHELE TIRABOSCHI,
Apprendistato, una semplificazione
che non aiuta Pag. 35

TIZIANO TREU,
Migliorare il funzionamento del mercato
del lavoro secondo il migliore modello della
flexicurity Pag. 39

Prefazione

di Giovanni Battafarano

Segretario Generale dell'Associazione Lavoro&Welfare

L'Associazione Lavoro&Welfare sta svolgendo un'intensa opera di approfondimento sui principali temi al centro dell'agenda politico-sociale del Paese.

L'obiettivo è di fornire una base documentata e ragionata per le decisioni che Governo e Parlamento dovranno adottare nel campo del lavoro e delle politiche sociali. Stiamo raccogliendo, in alcune agili pubblicazioni, le elaborazioni che sono il frutto di un confronto con membri del Governo e del Parlamento, dirigenti di associazioni sindacali e datoriali, docenti universitari e ricercatori.

Abbiamo pubblicato finora "Un decalogo per il Jobs Act" (gennaio 2014), "Cantiere Previdenza" (febbraio 2014), "La CIG: che cos'è, come funziona, chi la finanzia, come si può riformare" (marzo 2014). Oggi vi presentiamo il quarto Quaderno, dedicato alle Osservazioni e Proposte al Decreto Lavoro (d.l. 34/2014), nel quale presentiamo contributi diversi nella valutazione del testo, ma tutti accomunati dal rigore di analisi e dallo spirito propositivo. Gli autori, oltre a soffermarsi nell'analisi del testo, si sforzano di collegarlo alla Delega chiesta dal Governo al Parlamento per la riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, per la stesura del Codice del Lavoro, e più in generale alle linee generali del Jobs Act, così come delineate da Renzi nel mese di gennaio.

Come dicevo, non mancano gli accenti critici nei vari contributi, ma siamo convinti che solo un rigoroso e approfondito confronto di merito potrà permettere di definire e poi varare un testo che aiuti veramente la crescita dell'occupazione, senza accrescere anche la precarietà, che è diventata purtroppo un tratto distintivo di una intera generazione di giovani lavoratori.

Aggiungo che sono in preparazione altri Quaderni sulla Garanzia Giovani e sul Piano del lavoro del Presidente Barack Obama.

Un decreto da correggere

Partiamo dal dato di questi giorni del 13 per cento di disoccupazione.

Abbiamo battuto tutti i record: non è mai stato toccato un livello simile dal 1977. La situazione è molto pesante e per abbassare questo dato al di sotto del 10 per cento, come dice Matteo Renzi, occorre fare delle scelte ben precise e adottare misure che vadano nella direzione di creare nuova occupazione e buona occupazione.

Coerente con tale obiettivo è la scelta del Governo di far ripartire l'economia attraverso un taglio dell'Irpef a vantaggio dei lavoratori. Sul lato delle imprese è positivo il taglio del 10 per cento dell'Irap finanziato con l'aumento dal 20 al 26 per cento della tassazione sulle rendite finanziarie, l'abbattimento dei costi dell'energia e lo sblocco dei debiti della pubblica amministrazione.

Nella direzione giusta va anche la scelta di non smantellare la Cassa integrazione, ordinaria e straordinaria. Se così non fosse, al 13 per cento si aggiungerebbero altri 500mila disoccupati.

Sul fronte delle politiche attive è senza dubbio positiva la Garanzia giovani e necessario un intervento sui centri per l'impiego che vanno riformati.

Nei nostri centri per l'impiego lavorano diecimila persone, in gran parte precari, contro i 130mila della Germania: è una contraddizione che deve essere sanata qualificando gli operatori pubblici e attuando una forte alleanza con le agenzie private. Inoltre, non si devono disperdere le risorse, per quanto cospicue, in mille rivoli seguendo "derive burocratiche": dobbiamo evitare di remunerare i colloqui e incentivare invece i risultati di produttività del sistema, misurandoli con la reale possibilità data al giovane di un impiego qualificato

Presidente Associazione
Lavoro&Welfare e
Presidente XI Commissione
Lavoro - Camera dei Deputati

e certificato. E' anche da valutare positivamente l'erogazione di incentivi alle imprese che assumono a tempo indeterminato: dopo tre-quattro anni di prova ad un giovane deve essere assicurata una stabilizzazione che lo renda finalmente autonomo e in condizione di costruirsi una vita.

Poi c'è il capitolo mercato del lavoro sul quale riteniamo che il Governo Renzi abbia dato un'impostazione non coerente. Anziché discutere prima di contratto di inserimento a tempo indeterminato, spiegando i vantaggi sostanziali per le imprese che adottano questa modalità di assunzione (come un fortissimo sconto fiscale per il periodo di prova della durata massima di tre anni finalizzato alla successiva stabilizzazione) l'Esecutivo ha preferito cominciare con un Decreto che riguarda invece una forte liberalizzazione dei contratti a termine. A tal proposito è abbastanza facile prevedere che se sarà così conveniente l'utilizzo del contratto a termine, il rischio è di cannibalizzare il contratto di inserimento a tempo indeterminato.

Noi riteniamo che il Decreto non sia affatto da considerare un dogma. Non vogliamo stravolgerlo né cancellare le norme su contratti a termine e apprendistato, ma intendiamo migliorarlo con alcuni "aggiustamenti" attraverso un accurato lavoro parlamentare.

In Commissione Lavoro alla Camera stiamo già lavorando a questo obiettivo e proponiamo quattro modifiche: sul contratto a termine si tratta di accorciare il periodo della cosiddetta "acausalità", perché un contratto senza causali per tre anni è troppo lungo; vogliamo ridurre il numero di proroghe, perché prevederne ben 8 in 36 mesi, è esagerato; per quanto riguarda l'apprendistato va ripristinato l'obbligo di una quota di formazione pubblica per evitare, tra l'altro, il rischio di incorrere in una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea; infine, va riconfermata una percentuale di apprendisti da stabilizzare a conclusione della durata del contratto.

Condivido l'opinione delle imprese che sostengono che quando assumono un giovane spendono risorse perché lo formano, fanno tutoraggio e gli insegnano un mestiere e, di conseguenza, vogliono tenerlo legato all'azienda. Dato che si tratta di una cosa vera, confermare a tempo indeterminato il 20-30% dei giovani apprendisti prima di procedere a nuove assunzioni, è perfettamente coerente con questa impostazione.

In sintesi, ritengo che liberalizzare così tanto il contratto a termine crei un rischio di aumento della precarietà e l'apprendistato non può essere trasformato in un contratto di lavoro usa e getta a basso costo.

Dal confronto in sede di audizioni sul Decreto lavoro, in uno spirito di dialogo sociale, stanno emergendo numerosi e importanti spunti di riflessione: al di là delle diverse posizioni espresse su singoli argomenti da parte delle associazioni e dei docenti di diritto del lavoro, è emersa con forza l'esigenza di chiarire alcuni contenuti al fine di evitare dubbi interpretativi e fornire certezze sia alle imprese che ai lavoratori. Molti interventi hanno insistito sull'esigenza di un regime transitorio tra vecchie e nuove regole, hanno chiesto chiarezza sul tetto del 20% dei contratti a termine in relazione all'"organico complessivo", sulla relazione che intercorre tra

proroghe e rinnovi di contratto e sul ruolo della formazione pubblica.

Apprezzabile è invece lo sconto sui contributi per il contratto di solidarietà: si tratta di uno strumento utile nelle crisi aziendali, che evita il ricorso alla cassa integrazione ed ai licenziamenti.

Segnaliamo, inoltre, che è importante non dimenticare i 3.369.000 professionisti e autonomi con partita iva individuale senza dipendenti, in gran parte giovani, che hanno scelto il lavoro autonomo, che faticano a stare sul mercato e racimolano nell'arco dell'anno compensi appena sufficienti per condurre una vita dignitosa. A questi lavoratori il Governo Monti ha imposto l'innalzamento progressivo dei contributi previdenziali fino al 33%, equiparandoli a quelli del lavoro dipendente. Noi riteniamo che si tratti di una scelta sbagliata e, come Partito Democratico, abbiamo già provveduto con il Governo precedente a congelare per il 2014 l'incremento dell'aliquota. Adesso chiediamo al Presidente del Consiglio di compiere un passo ulteriore e definitivo: portare al 24% il contributo come avviene per il lavoro autonomo.

Tutti abbiamo interesse a rendere più facile l'accesso al lavoro, soprattutto ai giovani, ma non siamo disposti a farlo con norme sbilanciate a favore dell'impresa che possono aumentare il precariato.

Le riforme sono indispensabili e la velocità impressa dal presidente del Consiglio è senza dubbio positiva. Il confronto però è irrinunciabile, con le parti sociali e con il Parlamento, perché serve per migliorare i testi di legge e renderli aderenti alle reali esigenze dei lavoratori e delle imprese. Abbiamo intenzione di non sottrarci a questa responsabilità.

Le prime misure sul lavoro

Come spesso è accaduto quando si affrontano i temi del lavoro e dell'occupazione nel nostro paese, anche in occasione della presentazione dei due provvedimenti del Governo Renzi in cui si sostanzia il così detto "jobs act" italiano, si sono moltiplicate le analisi e i giudizi di diversa fonte e orientamento.

Non c'è dubbio che l'attesa fosse stata in qualche modo alimentata dal rilievo che il Presidente del Consiglio ha posto, sin dal suo insediamento e prima ancora durante la fase congressuale del PD, sulla necessità di un profondo intervento di rinnovamento del quadro normativo che regola le relazioni all'interno del mondo del lavoro, prefigurando un sistema estremamente semplificato e al passo con l'evoluzione dei mercati, in grado di favorire lo sviluppo e la ripresa economica nonché la buona occupazione, con il superamento dell'attuale frammentazione e squilibrio che vede una particolare penalizzazione per tutte le forme contrattuali diverse da quella a tempo determinato.

Peraltro, il prolungarsi della crisi economica e i suoi pesanti effetti sull'occupazione, con punte di vera e propria emergenza per alcune categorie di lavoratori quali i giovani, le donne e gli over 50, sollecita una riflessione complessiva ed approfondita sulle esperienze, anche di carattere normativo, maturate nel corso dell'ultimo ventennio non solo nell'ambito lavoristico, ma sul complesso delle politiche economiche e industriali.

In tale ottica andrebbe inquadrato l'esame dell'insieme delle politiche preannunciate dal Governo e, in particolare, delle prime misure varate in materia di lavoro, in occasione del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014, ovvero il decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 recante disposizioni urgenti per favorire il ri-

lancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese e il disegno di legge delega in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno della maternità e alla conciliazione.

Preliminarmente, si deve prendere atto della scelta di adottare due diverse tipologie di provvedimenti legislativi, l'uno caratterizzato dall'urgenza e dall'immediatezza dell'efficacia delle disposizioni, l'altra dall'iter parlamentare ordinario (inevitabile, trattandosi di legge delega) e con tempi di attuazione incerti e comunque, ragionevolmente, non prima della fine dell'anno in corso.

Il decreto legge 20 marzo 2014, n. 34

Il decreto consta di 6 articoli, compreso quello relativo all'entrata in vigore, suddivisi in due Capi:

- il Capo I, relativo alle disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine e di apprendistato (Art. 1. Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine - Art. 2. Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato).
- il Capo II, relativo a misure in materia di servizi per il lavoro, di verifica della regolarità contributiva e di contratti di solidarietà (Art. 3. - Elenco anagrafico dei lavoratori - Art. 4. - Semplificazioni in materia di documento di regolarità contributiva - Art. 5. - Contratti di solidarietà).

Contratto a tempo determinato (Art. 1)

La nuova disciplina sui contratti di lavoro a termine prevista dal presente decreto (questione su cui il legislatore è più volte intervenuto dal 2007 in poi, da ultimo con il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76), innova significativamente tale istituto attraverso:

- 1) una novella del comma 1, dell'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, prevedendo la possibilità di stipulare un contratto di durata non superiore a 36 mesi, comprese le eventuali proroghe, per lo svolgimento di qualsiasi mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato, a tal fine escludendo la necessità di indicare ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, ovvero la così detta "causale" che tanta incertezze e controversie ha prodotto. Il numero complessivo dei contratti stipulati con tale modalità non può superare il limite del 20 per cento dell'organico complessivo, mentre non sussiste alcun limite per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti;
- 2) la conseguente soppressione del comma 1-bis) del medesimo articolo, superando la distinzione tra primo e successivi contratti;
- 3) una modifica dell'articolo 4, comma 1, che introduce un limite massimo di proroghe ammesse, fissato nel numero di 8. Tale ultima previsione non figurava nelle bozze non ufficiali circolate all'indomani del citato Consiglio dei Ministri del 12 marzo, e appare rispondere ad alcune preoccupazioni segnalate nei primi commenti apparsi sugli organi d'informazione.

Contratto di apprendistato (Art. 2)

Le modifiche in materia di apprendistato riguardano diversi aspetti inerenti i profili formativi, i livelli retributivi e i limiti nel ricorso a tale tipologia di contratto. In particolare:

- 1) si prevede che tra i principi e i vincoli che dovranno ispirare gli accordi interconfederali o i contratti collettivi di lavoro relativi a questa tipologia contrattuale:
 - a) sostituendo la lettera a), del comma 1, dell'articolo 2, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, si dovrà assicurare la forma scritta del contratto e del patto di prova e non più anche del relativo piano formativo individuale;
 - b) sopprimendo la lettera i) del medesimo comma 1, dell'articolo 2, si esclude la possibilità di forme e modalità per la conferma in servizio al termine del percorso formativo, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato;
- 2) sopprimendo i commi 3-bis e 3-ter, dell'articolo 2, si elimina l'obbligo di prosecuzione dei rapporti di lavoro al termine dell'apprendistato di almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dello stesso datore di lavoro, nei trentasei mesi antecedenti eventuali nuove assunzioni con tale tipologia contrattuale. Tale vincolo era stato introdotto con l'articolo 1, comma 16, lettera d) della legge 28 giugno 2012, n. 92 (legge Fornero);
- 3) aggiungendo il comma 2-ter all'articolo 3, si dispone che, nel rispetto dell'autonomia contrattuale, in caso di contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore sia riconosciuta una retribuzione corrispondente alle ore di lavoro effettivamente prestate e pari al 35 per cento del relativo monte ore complessivo di formazione;
- 4) modificando il comma 3, dell'articolo 4, si elimina l'obbligo a carico del datore di lavoro di integrare la formazione professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica.

Elenco anagrafico dei lavoratori (Art. 3)

Con le corrispondenti modifiche all'articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442 e all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, per assicurare che sia immediatamente operativa la Garanzia per i giovani si intende garantire la parità di trattamento delle persone in cerca di occupazione in uno degli Stati membri dell'Unione europea, indipendentemente dal loro luogo di residenza e si provvede a eliminare il domicilio quale requisito per usufruire delle azioni di politica attiva da parte dei servizi per l'impiego competenti. Con riferimento alla novella disposta al citato DPR 442/2000, va rilevato che si interviene con norma di rango superiore operando in maniera difforme rispetto a quanto stabilito dalla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi.

Semplificazioni in materia di documento di regolarità contributiva (Art. 4)

Si dispone un significativo intervento di semplificazione e «smaterializzazione» del DURC attraverso il superamento dell'attuale sistema che impone ripetuti adempimenti amministrativi alle imprese, prevedendo che chiunque vi abbia interesse possa verificare con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale la regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL.

La puntuale disciplina di tale disposizione è rimessa ad un decreto interministeriale da emanare entro 60 giorni (termine considerato "ottimistico" dal servizio studi della Camera nella nota per il Comitato per la legislazione, stante la complessità dell'iter di emanazione) e con una procedura di delegificazione che sembra discostarsi da quanto disposto al riguardo dall'articolo 17, comma 2, della legge 400 del 1998.

Contratti di solidarietà (Art. 5)

Si prevede l'introduzione di un comma aggiuntivo, dopo il comma 4, dell'articolo 6 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, volto ad attribuire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la potestà di emanare un decreto (senza prevedere un termine per l'emanazione) volto a definire i criteri per l'individuazione dei datori di lavoro beneficiari delle misure previste in caso di ricorso al contratto di solidarietà (riduzione dell'ammontare della contribuzione previdenziale ed assistenziale, nella misura del 25 per cento e del 30 per cento per le aree di cui agli obiettivi 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro in misura superiore al 20 per cento). Tenuto conto del protrarsi della crisi occupazionale, si incrementano le risorse a tal fine destinate per un importo di 15 milioni annui, a decorrere dal 2014, a valere sulle risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

Apprendistato: la formazione, questa sconosciuta

Un limite storico dell'apprendistato – o contratto di tirocinio, secondo la denominazione del codice civile agli artt. da 2130 a 2134 -, in comune con il contratto di formazione e lavoro, che per il volgere di un paio di decenni gli si è affiancato quasi sostituendolo, è quello di essersi sempre risolto – come icasticamente scrisse Umberto Romagnoli a proposito del secondo - in «poca formazione e molto lavoro». Lo schema originario possedeva una astratta razionalità: consentire che per un periodo iniziale del rapporto di lavoro questo assumesse la caratteristica particolare di coniugare la vera e propria attività produttiva con il progressivo apprendimento delle tecniche proprie della stessa.

In ragione di ciò erano predisposte speciali guarentigie per ambo le parti: il minor costo per il datore – id est la minor retribuzione corrispondente alla minore produttività – e i limiti all'orario, all'applicazione del cottimo e la formazione teorica trasversale in aggiunta a quella specifica per l'apprendista.

La razionalità era evidentemente radicata nel "mestiere" richiesto nella gran parte delle occupazioni, sia operaie che impiegatizie, di una epoca ormai tramontata da tempo. Evitando tuttavia di generalizzare, resta comunque che un periodo più o meno lungo, in cui apprendere le particolarità dello specifico impiego (formazione sul posto) e i termini generali del tipo di attività in cui si viene inseriti (formazione trasversale generale, finalizzata tra l'altro a consentire una mobilità endo-settoriale) appare giustificato anche nell'epoca delle mansioni parcellizzate, del lavoro destrutturato e delle altre caratteristiche attuali sulle quali ci intrattiene la sociologia del lavoro.

Detto ciò, quel che è successo è stato che ha preso ampiamente il sopravvento l'aspetto del contenimento del costo del lavoro, presentato sub specie di finalità occupazionale dell'istituto, nelle prassi applicative – spesso anche border-line tra legalità e illegalità - ma anche nei molteplici ritocchi normativi che hanno costellato la storia di questi istituti e che non è possibile qui ripercorrere, nonché nella giurisprudenza.

L'intervento del d.l. 34/2014 spinge vigorosamente e spregiudicatamente nella direzione dell' occupabilità purchessia, marginalizzando ulteriormente, fin quasi a nullificarlo, il contenuto formativo: è cancellato l' obbligo di formalizzare per iscritto il « piano formativo individuale» ed è resa meramente eventuale - «può essere integrata» in luogo di «è integrata» - la formazione «pubblica, interna o esterna alla azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali».

Lo svilimento della formazione è poi confermato dalla previsione secondo la quale la retribuzione terrà «conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione nella misura del 35% del relativo monte ore complessivo»

E' evidente il potenziale forte impatto "comunicativo" di queste modifiche: la formazione è certamente parte dell' apprendistato, ma badiamo al sodo

E il "sodo" è palesemente confermato dalla cancellazione tout court del limite, a nuove assunzioni allo stesso titolo, della conferma di una percentuale di precedenti apprendisti. Tale percentuale, prevista al 50 dal T.U. del 2011, era già stata abbassata al 30, per un periodo di tre anni, dalla legge Fornero, all' art. 1 c.19, che infatti è stato abrogato dal d.l. 34. Al datore di lavoro è quindi concesso di avere una componente stabile del proprio organico – nel generoso limite previsto dall' art. 2 c.3 del T.U.- di apprendisti sostituibili ad libitum al termine del contratto.

Insomma, anche in questo caso, l' ennesima riconferma di una strategia – sempre che di strategia si possa parlare – della occupabilità basata sulla precarizzazione, sulla diminuzione del costo del lavoro posta a carico dei lavoratori stessi e in ultima analisi sulla rozza filosofia del «piuttosto che niente meglio piuttosto....»

Così si scambia l'eccezione con la regola

Suscita notevole sconcerto la nuova disciplina del contratto a termine (CTD) prevista dal DL n. 34/2014. Anzitutto non si tratta di "semplificazione" di una tipologia contrattuale, ma del suo snaturamento, avendo trasformato questo contratto in una sorta di "prova a singhiozzo" della durata di ben tre anni (neppure Rajoy era arrivato a tanto!).

Può darsi che il DL possa stimolare la crescita dell'occupazione: ma si tratta di un'occupazione caratterizzata da un tasso intollerabile di precarietà, non solo perchè manca qualunque contro-misura che garantisca una pur minima prospettiva di stabilizzazione del rapporto, ma soprattutto perché espone, più e più volte, il lavoratore, al ricatto della perdita del lavoro. Peraltro l'esperienza ha dimostrato che massicce dosi di flessibilità in entrata non producono di per sé aumento dell'occupazione.

Certamente invece la nuova disciplina del CTD appare vistosamente in contrasto con i principi e le regole del diritto dell'UE: per una volta si può dire che non è questo tipo di "im-pres-sio-nanti riforme" che l'Europa ci chiede o può chiederci.

La previsione di un CTD acausale (cioè non sostenuto da ragioni tecnico-produttive o sostitutive di carattere temporaneo) contraddice il principio enunciato dal comma 0 del D.lgs. n. 368/2001 (come ripetutamente modificato); comma introdotto – occorre sottolinearlo – per adeguare il diritto interno alla Direttiva CE 99/70. Si tratta del principio secondo il quale il CTD costituisce un'eccezione rispetto alla regola generale (il contratto a tempo indeterminato). Interpretando la Direttiva 99/70, la CGE ha più volte censurato le legislazioni nazionali che non prevedono misure adeguate per contrastare l'abuso del CTD: perché non ne prevedono una giustificazione oggettiva e controllabile, e/o perché non stabiliscono misure idonee ad impedire la concatenazione dei CTD. Già la legge "Fornero", prevedendo il contratto acausale (primo contratto della durata massima di 12 mesi) aveva contraddetto il principio;

Professore di Diritto del Lavoro,
Università di Genova
Dipartimento di Giurisprudenza

oggi, abbandonata ogni cautela, la contraddizione diviene aperta e smaccata.

Nel DL n. 34/2014 viene meno la giustificazione: si può assumere a termine per qualunque mansione e per qualunque ragione. Viene inoltre meno la classica distinzione tra proroga (possibile fino ad ora per una sola volta) e rinnovo del contratto. Infatti, soppresso l'intervallo necessario per il rinnovo del CTD (già passato dai 60-90 giorni della legge Fornero, ai 10-20 dell'ultima riforma Letta), viene prefigurata una successione di proroghe fino ad un massimo di 8 (8!!) nell'arco di tre anni. Insomma, un rapporto di lavoro sostanzialmente unitario nel contenuto (le mansioni sono le stesse), può legittimamente essere assoggettato ad una frammentazione artificiosa, lasciata tutta nelle mani e nella discrezionalità del datore di lavoro.

Non solo: alla cessazione del CTD (in ipotesi prorogato otto volte) è possibile (e legittimo, stando alla lettera del decreto) stipulare, senza soluzione di continuità (l'intervallo obbligatorio è stato eliminato) un nuovo CTD per lo svolgimento di mansioni diverse (o meglio: che non siano le stesse), senza giustificazione, e ancora prorogabile 8 volte nell'arco di tre anni..... e così via.

L'acausalità taglia (volutamente) fuori il controllo giudiziario sulla correttezza del ricorso al CTD: semplicemente perché, regolato in questo modo, il ricorso al CTD è sempre corretto, purché resti nei limiti dello (spropositato) termine di tre anni. In queste condizioni non è più configurabile un abuso del CTD a cui il giudice possa porre rimedio, applicando la sanzione della conversione in contratto a tempo indeterminato e l'indennità risarcitoria (già fortemente ridotta dalla legge n. 183/2010, Collegato lavoro).

Quanto al limite percentuale (20%), i dubbi sulla possibilità che su di esso possa essere esercitato un effettivo controllo sono legittimi: pensiamo alle unità produttive con meno di 15, in cui non sono presenti le rappresentanze sindacali dei lavoratori; non dimentichiamo neppure che la persistente vigenza dell'art. 8, legge n. 148/2011, rende questo limite derogabile con contratto collettivo "di prossimità" (come è noto, non mancano gli esempi dell'applicazione, più o meno clandestina, di questa sciagurata disposizione, che finora nessuno ha avuto il coraggio di togliere di mezzo).

Infine, i ben modesti limiti (termine percentuale) previsti dal DL n. 34/2014 riguardano l'occupazione a termine presso uno stesso datore di lavoro, è facile immaginare quali percorsi lavorativi si prospettino: di CTD in CTD, da un datore di lavoro all'altro, un lavoratore si può trovare nella condizione di non arrivare mai ad avere un rapporto di lavoro stabile, e con ciò delle prospettive di vita decente.

Non suscita minore sconcerto la riforma dell'apprendistato: ancora una volta non si tratta di "semplificazione", ma di snaturamento di questo contratto, di cui si affievolisce il carattere essenziale della formazione professionale, incrementando la precarietà del rapporto privo di prospettive (relativamente) certe di stabilizzazione.

Soppresso il vincolo della stabilizzazione di una percentuale minima di apprendisti per procedere a nuove assunzioni di apprendisti; eliminata l'obbligatorietà della formazione pubblica (interna e/o esterna) per l'acquisizione di competenze professionali trasversali, l'apprendistato torna ad essere, come già fu il contratto di formazione e lavoro, una occupazione giovanile a basso costo, incentivata da agevolazioni contributive e fiscali, sospettabili, in queste condizioni, di essere aiuti di Stato a favore delle imprese.

La somministrazione di lavoro

La marcia di progressiva emancipazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato dai "pedaggi" richiesti per la sua iniziale legittimazione nel nostro ordinamento prosegue attraverso il D.L. 20 marzo 2014, n. 34; del resto se alcuni vincoli presentavano un genuino risvolto garantistico, altri erano materiati da diffidente ideologia.

Le modifiche normative apportate mettono però in evidenza, già ad una prima lettura, come il focus della riforma sia altro ovvero il contratto a termine e la sua liberalizzazione, essendo la somministrazione investita in modo incidentale e con scarsa consapevolezza delle sue peculiarità. Incidentale, tuttavia, nel caso di specie non significa marginale, giacché il Decreto, ancorché con scarsa proprietà tecnica, finisce per innovare non poco la somministrazione. Ed anzi a questo riguardo colpisce che il dibattito politico che ha accompagnato la gestazione dell'intervento e i rilievi "a caldo" dei primi commentatori abbiano rivolto un'attenzione "distratta", ai limiti della superficialità, alle novità sul lavoro in somministrazione e alle non marginali problematiche interpretative che il "fuori fuoco" dell'intervento, inevitabilmente, ha provocato.

Questa disattenzione legislativa e questa marginalizzazione dall'ampio dibattito in corso sul Decreto ha evidenti radici culturali nella perdurante, ancorché evidentemente errata, convinzione che contratto a termine e somministrazione debbano andare "a braccetto", attesa la somiglianza che li accomuna in termini di "pericolosità sociale", secondo i fautori della tesi demonizzatrice, ovvero di opportunità in termini di flessibilità occupazionale, se a parlare sono gli assertori degli effetti salvifici delle politiche di liberalizzazione.

La realtà è ben diversa ed il ritardo con cui il nostro Paese stenta ad avviarsi sulla strada della divaricazione normativa e concettuale tra i due istituti è uno dei segnali e degli aspetti della rigi-

Raffaele de Luca Tamajo,
Professore di Diritto del lavoro
nell'Università di Napoli
Federico II

Federica Paternò,
Avvocato del Lavoro

dità e della vetustà del nostro mercato del lavoro e della mentalità che sino ad oggi lo ha governato.

La Corte di Giustizia, con la sentenza C-290/2012 ha, efficacemente, chiarito quanto già le Direttive comunitarie avevano evidenziato, ovvero l'idea secondo cui contratto a termine e lavoro interinale sono fattispecie diverse che operano o dovrebbero operare in ambiti e con regole differenti. La somministrazione, parafrasando le parole della Direttiva 2008/104/CE, è, infatti, strumento di flessibilità al servizio delle imprese, ma anche meccanismo di sostegno attivo del lavoratore e della sua occupabilità e così, sia pure indirettamente, del mercato del lavoro e del suo dinamismo. Continuare a legiferare sulla somministrazione "di riflesso" e "a cascata" come conseguenza necessitata di bilanciamento e compensazione degli interventi sul contratto a termine impedisce o, quantomeno, rallenta la valorizzazione delle specificità e della ricchezza in termini di impulso occupazionale e di flessibilità "sicura" che la somministrazione può dare e che dà, e da tempo, in altri e più avanzati paesi, anche della Comunità Europea. Ciò che genera confusione interpretativa nell'utenza e nei tecnici della materia, non sempre e non tutti ancora ben consapevoli della peculiarità della struttura normativa dell'istituto e delle necessarie ricadute in termini applicativi che la trilateralità del rapporto, la combinazione del doppio contratto (di lavoro e commerciale) e gli originali strumenti di welfare bilaterale generano.

Il Decreto 34 è ingombro di questi detriti normativi e richiederà, in sede di conversione, più di un correttivo per evitare pericolose dispute ed incertezze interpretative che, mai come in questo momento, sono nemiche di ogni tentativo di riposizionare il Paese restituendogli competitività e sviluppo occupazionale. Basti pensare soltanto che il limite dei 36 mesi viene riferito testualmente al "contratto di lavoro subordinato" tra utilizzatore e lavoratore somministrato, contratto inesistente poiché in realtà il lavoratore rende la prestazione lavorativa in favore dell'utilizzatore in virtù del contratto commerciale concluso da quest'ultimo con l'Agenzia.

Le questioni sul tappeto in prima approssimazione sono almeno tre: il limite dei 36 mesi, il contingentamento e la disciplina delle proroghe.

Il cuore di tutte e tre le problematiche interpretative è la dizione dell'art. 1 comma 1 che, nel modificare l'art. 1 del d.l.vo 368/2001, perpetua l'intreccio tra il contratto a termine e la somministrazione di lavoro.

Come si ricorderà la legge 2012/92, tappa significativa della progressiva legittimazione della acausalità (peraltro avviata dal D. Lgs. 2 marzo 2012 n. 24), nel liberalizzare il primo contratto a tempo determinato di durata non superiore a 12 mesi, aveva esteso la previsione all'utilizzazione dei lavoratori somministrati, permettendo così anche la stipula di contratti commerciali di missione acausali e, quindi, sottratti alla regola generale della causalità necessaria che, per la somministrazione, era contenuta nell'art. 20 del d.l.gvo 276/2003. Già allora la fretolosità del legislatore aveva provocato questo pericoloso (in termini interpretativi e sistematici) collegamento tra due fattispecie tra di loro accomunate solo dal tempo determinato, ma così diverse che, in un caso, ci si riferisce ad un contratto di lavoro subordinato e nell'altro ad una mera utilizzazione di prestazioni sulla base di un contratto commerciale.

Ma tant'è ed ormai è storia, oggi, però, il legislatore per un verso ha apposto il limite dei 36 mesi al contratto di somministrazione (comma 1 dell'art. 1 del D.L. 34/2014) per altro verso è intervenuto (comma 2 dell'art. 1 del D.L. 34/2014) anche sui primi

due capoversi dell'art. 20 del d.lgs. 276/2003 eliminando sic et simpliciter il requisito causale dalla somministrazione a tempo determinato. Si rischia così di avere due diverse discipline della somministrazione acausale in due disposizioni diverse che non coincidono. E, visto che non ha senso sostenere, come pure qualcuno ha tentato, che oggi vi sarebbero due distinte tipologie di contratti acausali stipulabili per utilizzare lavoratori in somministrazione, non è agevole capire quale delle due regole prevalga e sia, quindi, in vigore. Se quella discendente dalla norma generale collocata nel corpo della disciplina specifica che oggi – eliminati i primi due capoversi dell'art. 20 – stabilisce che il contratto di somministrazione può essere stipulato a termine senza vincoli temporali con i soli limiti "esterni" indicati nei commi successivi (lavoratori in sciopero, imprese con procedure di cigs e mobilità ecc...) e i soli sbarramenti di contingentamento in percentuale ovvero quella "ibridamente" contenuta nel corpo estraneo, del recentissimo D.L., foriero, come si vedrà, di altre incertezze, in cui l'acausalità è legittimata, ma nel limite massimo di trentasei mesi, che si tratti di un unico o di più contratti prorogati.

Come si diceva, le differenze tra i due istituti, la logica e la direzione interpretativa assunta con riferimento all'art. 5 comma 4bis del d.l.gvo 368/2001 - per il quale, come è noto, la circolare ministeriale n. 18 del 2012 ha chiarito che la "consumazione" temporale che consegue alla sommatoria di contratti a termine ed, eventualmente, di utilizzazioni in somministrazione riguarda solo la successiva stipula di contratti a termine - consigliano di ritenere che allo stato per la somministrazione valga un principio di acausalità assoluta (senza limiti temporali) ed inducono ad auspicare una più consapevole e chiarificante riflessione al riguardo da parte del legislatore in sede di conversione del D.L.

La tesi, peraltro, trova sostegno indiretto anche nella già citata decisione della Corte di Giustizia, che ha chiarito come nessuna fonte europea, diversamente che per il contratto a termine (v. La Dir. 1999/70/CE), richieda quale condizione di liceità dell'utilizzazione del lavoro interinale limiti specifici e come, al contrario, la Direttiva del 2008 (2008/104/CE) inviti gli Stati membri a rimuovere eventuali ostacoli normativi all'utilizzo dell'istituto.

Analoga questione pone la lettera della disposizione laddove stabilisce (ultimo capoverso della lettera a) comma 1 dell'art. 1 D.L. 34/2014) che il numero dei rapporti di lavoro costituiti ai sensi dell'articolo in parola non può eccedere il 20% dell'organico aziendale.

Qui l'interpretazione appare più semplice visto il contributo dato dall'uso di espressioni come "datore di lavoro" e "costituzione del rapporto di lavoro" che sembrerebbero tener fuori dall'osservanza di questo limite la somministrazione, visto che l'utilizzatore non è il datore di lavoro del somministrato e tra i due non sussiste un rapporto di lavoro.

Depone in questo senso anche la sopravvivenza del comma 4 dell'art. 20 del d.l.gvo 276/2003 che continua ad affidare alla contrattazione collettiva la – eventuale – individuazione di limiti quantitativi alla somministrazione a tempo determinato.

Se ne può concludere che il contratto di somministrazione a tempo determinato continuerà ad essere soggetto ai soli limiti quantitativi che, in ipotesi, la contrattazione collettiva applicata al datore di lavoro utilizzatore abbia fissato.

L'ulteriore, più agevole questione riguarda il regime delle proroghe per il quale non vi può essere dubbio che resta ferma la previsione di cui all'art. 22 del d.l.vo 276 per

quanto concerne il contratto di lavoro tra Agenzia e lavoratore che, attualmente, secondo quanto previsto dall'art. 47 del CCNL 2014 delle Agenzie di somministrazione fissa in 6 il numero massimo di proroghe a favore del medesimo lavoratore, mentre, attesa la sua natura commerciale e l'impossibilità sia letterale che sistematica di estendere la previsione di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1 del DL 34, resta fermo il principio della prorogabilità illimitata del contratto commerciale di somministrazione. Conseguentemente, come è ormai pacifico, si potrà verificare il caso di un lavoratore il cui contratto con l'Agenzia ha raggiunto il limite delle sei proroghe e che non potrà, quindi, essere utilizzato nell'eventuale ulteriore tempo di missione richiesto per effetto della proroga del contratto commerciale così che l'Agenzia dovrà individuare un altro lavoratore da inviare presso l'utilizzatore o risolversi a trasformare a tempo indeterminato il contratto di lavoro, consentendo la legittima prosecuzione dell'utilizzazione di quel dato lavoratore.

Nel modificato quadro normativo perdono di significato, anche se non completamente, le ipotesi di conclusione acasuale del contratto di somministrazione con le cd. categorie svantaggiate (art. 20 comma 5 ter dl.gvo 276/2003); è chiaro, infatti, che l'acausalità "oggettiva" assorbe e ricomprende ogni altra ipotesi, legittimando sempre e comunque (salvo i casi di espresso divieto di cui al comma 5 dell'art. 20 del d.l.gvo 276/2003) l'utilizzo del lavoro somministrato. Resta a sostenere l'occupabilità degli svantaggiati in questo ambito il sopravvissuto riferimento del comma 5 ter dell'art. 20 all'allora terzo oggi primo capoverso del comma 4 che determina l'esclusione d'imperio, quindi senza alcuna possibilità derogatoria in capo alla contrattazione collettiva, di tali categorie dai limiti quantitativi di utilizzazione eventualmente fissati a livello sindacale.

Questa drastica diminuzione del sostegno normativo alla ricollocazione dei lavoratori in maggiore difficoltà che deriva dalla generalizzazione del meccanismo acasuale è un tema che merita una maggiore riflessione da parte del legislatore e che dovrà trovare spazio nel dibattito in sede di conversione.

Concludendo la rimozione dei vincoli causali, che tanto fa discutere in relazione al contratto a tempo determinato, presenta una coerenza intrinseca con la somministrazione di lavoro concepita, come insegna la Corte di Giustizia e come indicano le direttive europee, come meccanismo di complemento e supporto del mercato del lavoro e non come, ancora spesso accade nel nostro Paese, escamotage normativo per girare intorno alle rigidità ed alle garanzie del sistema.

Dal punto di vista tecnico e sistematico sarebbe preferibile che, in sede di conversione, si prestasse attenzione alla necessità di restituire ai due corpi normativi, quello sul contratto a tempo determinato (d.l.gvo 368/2001) e quello sulla somministrazione, come regolata dagli artt. da 20 a 28 del d.l.gvo 276/2003, la loro specificità ed autonomia, cancellando il riferimento all'utilizzazione di lavoro nell'art. 1 comma primo e lasciando al comma 2 il compito di introdurre l'acausalità generalizzata nel sistema del lavoro in somministrazione, facendo, peraltro, attenzione ad alcune conseguenti necessità di intervento onde evitare le fastidiose e complesse sovrabbondanze e discrasie che spesso accompagnano la stratificazione normativa. (solo esemplificativamente la modifica al comma 4 dell'art. 20 stravolge, rendendolo incomprensibile il comma 5 quater della medesima norma).

Priorità assoluta: creare nuove occasioni di lavoro

Pino Fontana,
Avvocato del lavoro

Fabio Fonzo,
Avvocato del Lavoro

Giampiero Proia, Professore di
Diritto del lavoro dell'Università
Roma 3

Arturo Maresca, Professore di
Diritto del lavoro dell'Università di
Roma La Sapienza

In situazioni, come quella attuale, caratterizzata da un preoccupante tasso di disoccupazione giovanile e non solo, e dalla grave difficoltà delle imprese a realizzare programmi ed investimenti di lungo termine, è certamente arduo coniugare in una prospettiva strategica le esigenze impellenti con gli obiettivi di medio e lungo periodo.

I toni forti ed allarmati con i quali giuslavoristi e sindacalisti hanno accolto, già prima della sua pubblicazione, il decreto legge ed in particolare la estensione a trentasei mesi del regime di acausalità del rapporto di lavoro a tempo determinato, certamente esprimono valori che non possono non essere condivisi. Oggi però, la priorità assoluta è certamente quella di intervenire in ogni modo per creare occasioni ed opportunità di lavoro: il decreto legge va dunque letto come un provvedimento emergenziale, e come tale urgente, certamente migliorabile in sede di conversione, ma comunque necessario per stimolare le iniziative imprenditoriali senza le quali non potrebbe esserci sviluppo della occupazione.

D'altra parte lo stesso Ministro Poletti si è dichiarato aperto non solo a recepire suggerimenti tecnici, ma a rivalutare nel tempo la efficacia delle misure adottate.

Va poi laicamente considerato che l'espansione nell'utilizzo del ctd costituisce un'occasione per diffondere un rapporto di lavoro subordinato che offre parità di trattamento economico e normativo rispetto al contratto a tempo indeterminato (non è un mini jobs a buon mercato) e che porterà ad un drenaggio della flessibilità irregolare (da contrastare anche in questo modo) che le imprese saranno scoraggiate dal perseguire per le temibili sanzioni che sono previste (trasformazione in contratto di lavoro subordinato a tempo inde-

terminato) e che dovrebbero indurle a preferire il CTD.

In questa ottica è, a nostro avviso, condivisibile l'aver assunto la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese quale strumento utile e necessario per favorire il rilancio dell'occupazione e realizzare concretamente una prospettiva di crescita.

Tuttavia appaiono comunque opportuni alcuni interventi migliorativi :

- a) in primo luogo, anche al fine di evitare ipotetiche contestazioni relative alla compatibilità con la Direttiva europea 1999/70, è utile prevedere, in sede di conversione, che le nuove misure hanno carattere sperimentale e che saranno sottoposte ad un processo di monitoraggio e valutazione per verificarne l'impatto sugli obiettivi occupazionali perseguiti;
- b) secondo alcuni sottoscrittori del presente documento, si potrebbe ridurre il numero delle proroghe (ad esempio da 8 a 6) per incentivare indirettamente una maggiore durata dei singoli contratti (restando fermo il tetto complessivo dei 36 mesi); secondo altri sottoscrittori, allo stesso fine, potrebbe essere prevista direttamente una durata minima (ad esempio 4 mesi) del contratto a termine "acausale" (in questo solo caso reintroducendo la possibilità del contratto a termine "causale" per i rapporti di durata inferiore), con la necessità, in tal caso, di raccordare la disciplina della proroga con la nuova disciplina del contratto a termine, intervenendo in tal senso sull'art. 4 comma 2
- c) senza voler incidere sul tema generale dei rapporti tra contratto collettivo nazionale e contratto aziendale, si ritiene che la materia dei limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato dovrebbe essere trattata a livello aziendale, d'intesa con le strutture territoriali dei sindacati comparativamente più rappresentativi, in quanto le diversità di realtà ed esigenze produttive proprie di ciascuna azienda non consentono di stabilire un tetto uniforme a livello nazionale;
- d) per favorire la stabilizzazione dei rapporti, potrebbe essere introdotto un incentivo di tipo normativo in caso di trasformazione a tempo indeterminato (ad esempio con un corrispondente incremento della percentuale di contratti a termine utilizzati);
- e) infine, per evitare il prevedibile contenzioso, è necessario introdurre specifiche norme di disciplina transitoria per i rapporti in corso o già cessati (ad esempio in materia di proroga).

Osservazioni alla nuova disciplina sul contratto a termine

Un tratto di penna e un uso strumentale della normativa proveniente dalle istituzioni europee: questa la possibile sintesi della prima parte del breve primo decreto legge in materia di lavoro del governo Renzi, dedicata alla ennesima modifica del contratto di lavoro a tempo determinato.

Si conferma che questo contratto di lavoro polarizza l'attenzione: nella disciplina vigente, contenuta nel d. lgs. n. 381 del 2001, di attuazione della direttiva europea 1999/70/Ce, si sono infatti innervate le modifiche del 2003, del 2007, del 2008, del 2010, del 2012, del 2013 e, ora, del 2014.

Tutti i governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio si sono, infatti, dedicati al contratto a tempo determinato, che ha finito per assumere significato fortemente simbolico, portando a una continua oscillazione tra allargamento e restringimento delle maglie della disciplina.

La disciplina vigente fino al nuovo decreto legge, frutto dell'insieme di questi interventi (da ultimo nell'estate del 2013), sembrava costituire un approdo, frutto del compromesso interno tra intensificazione della lotta agli abusi (in realtà più formale che sostanziale) e liberalizzazione della apposizione del termine al contratto.

Ora questo compromesso viene radicalmente superato, spostando il baricentro sulla liberalizzazione.

Gli aspetti principali del decreto legge da considerare sono:

- l'obiettivo
- le modalità
- la conformità alla disciplina di fonte europea
- i bilanciamenti da introdurre

L'obiettivo dichiarato è quello della semplificazione. Obiettivo sicuramente condivisibile. Il rischio però delle riforme all'insegna della semplificazione – tanto attese dal mercato e dai cittadini, inusitatamente dalla stessa parte – è che prescindano dai contenuti e, quindi, siano considerate un valore in sé (l'uscita dalla palude) senza più di tanto (pre-)occuparsi degli esiti.

Innanzitutto, se è vero che dal 2001 in avanti questa è la settimana volta che si interviene su questo istituto, forse non si tratta di palude, ma di accanimento. Inoltre, non va dimenticato che le modifiche del 2012 (legge 'Monti-Fornero) avevano già portato il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a uscire vincente dalla concorrenza interna tra tipologie contrattuali, secondo quanto risulta dal monitoraggio condotto (Quaderno n. 1, gennaio 2014, Il primo anno di applicazione della legge 92/2012, Ministero del lavoro).

In realtà più che di semplificazione si tratta di liberalizzazione e di sottrazione ampia della possibilità di rivolgersi alla giustizia, quanto meno nel settore privato. Nelle amministrazioni pubbliche resta l'annoso problema della impossibilità di applicare la sanzione della conversione in contratto a tempo indeterminato, al momento all'attenzione del governo forse solo con riferimento alla successione di incarichi nella scuola.

La modalità è a sua volta all'insegna della semplificazione. Ma può tenere sotto il profilo sistematico? La risposta non può che essere negativa, dato che manca il coordinamento tra disposizioni.

Questo riguarda innanzitutto il comma 01, che qualifica il lavoro a tempo indeterminato come la forma comune. Il significato può anche essere considerato solo simbolico (non a caso voluto dal Ministro Damiano, tolto dal Ministro Sacconi, ripristinato dal Ministro Fornero), ma non mi pare revocabile in dubbio che la semplificazione-liberalizzazione del contratto a termine non sia compatibile con questo principio.

Questo riguarda anche le disposizioni dedicate agli ambiti considerati eccezionali o esclusi dalla disciplina generale. In particolare, l'articolo 2 sulla "disciplina aggiuntiva per il trasporto aereo ed i servizi aeroportuali" e l'articolo 10 sulle "esclusioni e discipline specifiche". Saranno ancora in vigore? Saranno necessarie? Andranno riviste?

Questo riguarda l'articolo 5 sulla "scadenza del termine e sanzioni e successione dei contratti". Ha ancora rilevanza mantenere in vita la disciplina della maggiorazione retributiva per continuazione del rapporto di lavoro oltre la scadenza del contratto? Ha ancora rilevanza la disciplina degli intervalli tra un rapporto di la-

voro a termine e un altro? Ha ancora rilevanza la sanzione collegata alle violazioni connesse a queste ipotesi e consistente nella trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato?

L'assenza di coordinamento ci porta così a riflettere sulle sanzioni. Una disciplina semplificata come quella che deriva dal decreto legge ha ancora un apparato sanzionatorio? Sì, ma in ipotesi che sono diventate residuali: quando si stipula una successione di contratti a termine con uno stesso lavoratore (come si faceva finora e probabilmente non si farà più) o quando si supera il limite dei 36 mesi (ma è da escludere che ciò avvenga).

Si arriva così alla possibile mancata conformità alla disciplina proveniente dalle istituzioni europee (accordo quadro-direttiva), fondata sul principio cardine della lotta agli abusi.

Fermo restando che la legittimità della a-causalità del primo contratto è orientamento consolidato della Corte di giustizia, va ricordato che la fissazione del tetto massimo complessivo di 36 mesi (o poco oltre mediante accordo sindacale) è stata introdotta nel 2007 come aggiuntivo vincolo destinato al contrasto della precarietà. Con il decreto legge del 2014, l'aggiunta di protezione realizzata nel 2007 finisce, invece, per diventare l'unica protezione.

Può bastare? L'accordo quadro-direttiva si limita a chiedere, in effetti, che almeno una delle misure previste per il contrasto degli abusi sia adottata. Queste misure sono: "ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo", "durata massima totale dei contratti ... successivi", "numero dei rinnovi". Il contrasto riguarda, quindi, la successione di contratti.

La nuova regolamentazione semplificata cerca di superare il problema in radice, agendo sulle proroghe anziché sui rinnovi e mettendo da parte ogni tentativo di contrasto degli abusi legati al lavoro a termine.

Il datore di lavoro, per il 20% della forza lavoro occupata, può stipulare una catena di contratti a termine, anche di breve durata, costantemente prorogati di volta in volta fino al raggiungimento della soglia dei tre anni. Possiamo ritenere che questo contratto, prorogato fino a otto volte, corrisponda a quel "primo e unico" contratto di lavoro – il solo che è possibile stipulare senza indicazione di causali – come chiede la Corte di giustizia?

Qui mi pare vi sia un primo profilo di netta mancata conformità alla direttiva: alle sue regole sostanziali minime e alla sua ratio di lotta agli abusi.

Vi è un ulteriore profilo. La catena di contratti a termine non riguarda solo il singolo lavoratore. Per una efficace lotta agli abusi dobbiamo guardare anche al datore di lavoro. Il datore di lavoro non incontra alcun limite giuridico alla stipulazione a catena di contratti a termine entro i tre anni, con continuo ricambio di lavoratori.

Occorrerebbe introdurre almeno alcuni elementi di riequilibrio e di bilanciamento.

Uno di questi potrebbe essere il vincolo all'assunzione a tempo indeterminato di una percentuale di lavoratori a termine giunti a scadenza prima di poter procedere a nuove assunzioni a termine. Proprio quel vincolo che nel 2012 è stato introdotto per l'apprendistato (memori della lontana esperienza dei contratti di formazione e lavoro) e ora da questo stesso decreto legge rimosso anche per quell'istituto.

Contare sulla determinazione in tal senso del datore di lavoro che, essendosi avvalso di quel lavoratore per tre anni finirà per assumerlo a tempo indeterminato, fa passare la stagione dei diritti a quella delle speranze.

Un decreto da cambiare, che contraddice il job act annunciato da Renzi

E' singolare che chi mette in dubbio la bontà delle misure adottate dal decreto legge sul lavoro sia tacciato di muovere da una opposizione pregiudiziale, se non ideologica. Vale invece l'inverso: è ideologico l'atteggiamento di chi si ostina a sostenere che la flessibilità purchessia favorisca l'occupazione e la produttività. L'esperienza degli ultimi 15 anni di legislazione del lavoro dimostra il contrario: la flessibilità indiscriminata nel medio termine svilisce la qualità del lavoro, e quindi la qualità delle imprese e la loro competitività. Inoltre nel perseguire l'ossessione della flessibilità a tutti i costi, come leva principale dello sviluppo occupazionale, non solo non si è raggiunto alcun risultato, come dimostrano i tassi di disoccupazione e il crescere della precarietà, ma si è creato un apparato normativo tra i più aggrovigliati e contorti, spesso di difficile interpretazione, che rende ancora più complicata la vita alle stesse imprese. Questo è accaduto in particolare per la disciplina del lavoro a termine, oggetto di innumerevoli cambiamenti nel corso dell'ultimo decennio secondo una sfibrante logica di stop and go tra lassismi e successive correzioni. E' indubbio quindi che vi sia la necessità di mettere mano a una forte razionalizzazione, a un drastico sfoltimento della giungla normativa. Non è tuttavia accettabile che dietro lo schermo della pur necessaria "semplificazione" si realizzi invece un vero e proprio snaturamento delle discipline determinando un effetto opposto rispetto alle intenzioni dichiarate. Si tratta invece di andare al merito delle questioni dismettendo i parocchi delle posizioni prese e delle idee fisse e chiedendosi quali siano i modi migliori per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani e di quei lavoratori maturi che il lavoro l'hanno perso e cercano un nuovo impiego,

e per promuovere la buona occupazione, l'unico strumento utile a innescare uno sviluppo sostenibile. Da qui muove la critica al decreto in oggetto, che va esplicitata anche per evitare il rischio che il tema finisca in un cono d'ombra, surclassato dal clamore dell'annunciato intervento –questo sì positivo- sulla riduzione del prelievo fiscale sui redditi da lavoro e assimilati.

Intanto va detto che la versione definitiva del decreto (DL n.34 del 2014) sui contratti a termine e sull'apprendistato contraddice in maniera ancor più evidente, rispetto alle bozze circolate inizialmente, gli obiettivi del piano lavoro dichiarati da Matteo Renzi lo scorso gennaio nella enews pubblicata sul suo sito. Lì intanto le misure relative alle regole del mercato del lavoro venivano indicate per ultime, dopo avere elencato una serie di interventi diretti a stimolare la crescita, nella ovvia consapevolezza che solo l'incremento della domanda di lavoro può determinare reali effetti occupazionali. Tra questi interventi si annunciava che il JobsAct avrebbe contenuto ben sette piani industriali "con indicazione delle singole azioni operative e concrete necessarie a creare posti di lavoro": di questo tuttavia non c'è traccia. Sul tema delle regole si affermava poi testualmente: "riduzione delle varie forme contrattuali, oltre 40, che hanno prodotto uno spezzatino insostenibile. Processo verso un contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti". Orbene, il decreto lavoro va ora esattamente nella direzione contraria. Invece del supposto contratto unico, rinviato a una futuribile legge delega, si liberalizzano il contratto a termine e la somministrazione di lavoro (c.d. interinale) eliminando del tutto la giustificazione causale fino a 3 anni, per lo svolgimento di qualsiasi mansione, e consentendo ben otto proroghe, anch'esse senza giustificazione causale, nell'arco del triennio. Il che significa, non essendovi alcun vincolo alla assunzione definitiva, che al termine del triennio il lavoratore può ricominciare lo stesso iter con un altro datore, in un infinito gioco dell'oca della precarietà. Oppure che lo stesso datore, passato il triennio, può ricominciare il gioco con un altro lavoratore, e persino con il medesimo per mansioni diverse. E che diventa possibile assumere a termine praticamente di mese in mese lo stesso lavoratore nel corso di un solo anno. Il tutto sarebbe finalizzato ad incrementare l'occupazione e semplificare le procedure. E' bene chiarire che in questo modo non si tratta di semplificare ma di snaturare le regole del lavoro. Si prende una brutta china: infatti è già accaduto che un ministro abbia affermato che anche la tutela contro i licenziamenti illegittimi consiste in un inciampo "burocratico" (!). Così non si favoriscono affatto le imprese virtuose, quelle che investono sulla qualità del lavoro e della produzione, ma si premiano i comportamenti abusivi tipici di quelle pratiche aziendali che fondano la cattiva gestione delle risorse umane sul reiterato ricatto occupazionale. Si aggiunga che già ora il contratto a termine costituisce il 70% delle assunzioni: quel dato prevedibilmente crescerà in virtù delle proroghe frazionate per mesi, e magari verrà spacciato come successo della "sperimentazione" la ulteriore cannibalizzazione delle forme corrette di assunzione.

Il decreto va quindi modificato in Parlamento, prevedendo quanto meno una durata minima dei contratti a termine acausali, una limitazione del numero delle proroghe agganciata al rafforzamento del diritto di precedenza del lavoratore a termine rispetto a successive assunzioni a tempo indeterminato, una incentiva-

zione fiscale e contributiva della stabilizzazione ed efficaci controlli dei servizi pubblici nei casi in cui la reiterazione del termine sia adottata come pratica sistematica del tutto separata da politiche di inserimento stabile al lavoro. C'è poi una questione decisiva. Che succede se al termine del triennio il lavoratore non viene assunto con un contratto a tempo indeterminato dallo stesso datore o viene riassunto a termine per mansioni non equivalenti? Si ricomincia un altro triennio precario, di modo che il lavoro temporaneo non è più un modo di entrare o ri-entrare nel mercato del lavoro, ma diventa un ghetto definitivo. Tutta la normativa ha un senso quindi solo se a conclusione del triennio si prevedono cospicui incentivi alla stabilizzazione e se il lavoratore può utilizzare le precedenti esperienze di lavoro in termini di "punteggio" che agevoli una assunzione stabile.

Infine si può aggiungere che il limite del 20% di assunzioni a termine sull'organico complessivo appare da un lato troppo alto, dato che i contratti collettivi prevedono ora in media percentuali oscillanti tra il 12% e il 15%, e dall'altro scarsamente verificabile, salvo prevedere un obbligo di trasparenza ovvero la pubblicità dei dati comunicati ai centri per l'impiego.

In caso contrario il decreto lavoro in oggetto finirà con l'andare in collisione con le discipline della Unione europea. Non si dimentichi che le normative di cui si parla modificano un decreto legislativo del 2001 emanato in attuazione di una direttiva comunitaria diretta a contrastare abusi e distorsioni nel ricorso al contratto a termine, di cui sono spia evidente la mancanza di giustificazioni oggettive e la reiterazione, come ha più volte affermato la Corte di giustizia europea.

Un rischio analogo peraltro si corre rispetto alle modifiche introdotte dal decreto in materia di apprendistato: venendo privato di veri contenuti formativi, con l'abolizione della forma scritta del piano formativo e della formazione trasversale, in totale contrasto con il sistema "duale" tedesco di cui si tessono gli elogi, e venendo cancellato l'obbligo di assumere almeno il 30% degli apprendisti già occupati come condizione di nuove assunzioni l'apprendistato finisce con l'assomigliare ai vecchi contratti di formazione lavoro; i quali caddero sotto gli strali delle autorità europee per violazione del divieto di aiuti di Stato, con il conseguente obbligo di restituire le agevolazioni contributive percepite. Proprio in nome della "semplificazione", e per evitare nuovi contenziosi con l'Europa, occorre quindi mettere mano a robusti correttivi in sede di conversione del decreto. Anche al fine di restituire qualche coerenza tra il JobsAct annunciato appena due mesi fa da Matteo Renzi e il primo e rilevante atto normativo del suo governo.

Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinita

JOBS ACT, ATTO PRIMO

Anche Matteo Renzi, come chi lo ha preceduto, sembra ritenere che il problema principale del mercato del lavoro in Italia sia la rigidità dei contratti, non la carenza di domanda. Perciò, nonostante nel solo 2013 si siano persi 413mila posti di lavoro (dati Istat), il primo pezzo del tanto annunciato Jobs Act è una ulteriore flessibilizzazione dei contratti di lavoro, con la possibilità di rinnovare quelli a termine fino a otto volte in tre anni. Ciò significa la possibilità di spezzettare un rapporto di lavoro in contratti di quattro-cinque mesi, salvo ricominciare da capo, con un nuovo lavoratore/lavoratrice allo scadere dei tre anni. Come ciò si concili con il promesso contratto unico a tutele crescenti rimane un mistero. Ed è difficile che l'ulteriore precarizzazione dei rapporti di lavoro favorisca la ripresa economica, ovvero la competitività delle nostre imprese a livello nazionale. È, infatti, un forte scoraggiamento a investire sulla forza lavoro, specie su quella in ingresso, dato che l'orizzonte temporale della "prova" si allunga a dismisura e assume ancora più di prima un carattere neppure tanto sottilmente minaccioso, o ricattatorio, dato che rinnovi o mancati rinnovi possono avvenire in tempi cortissimi.

Nella stessa direzione va la modifica dell'apprendistato, un vero e proprio ritorno indietro, con l'eliminazione sia dell'obbligo a garantire formazione, sia di quello ad assumere a tempo determinato almeno un venti per cento degli apprendisti prima di avviare nuovi contratti di questo tipo – una delle buone innovazioni introdotte da Elsa Fornero. La differenza tra contratti di apprendistato e contratti a termine si annulla di nuovo, pur rimanendo a livello formale (ciò che probabilmente aprirà a nuove sanzioni UE).

Sociologa.

Per gentile concessione di:
Lavoce.info e inGenere.it

CONSEGUENZE PER GIOVANI E DONNE

Se questo è il modo di investire sui giovani, di offrire loro un orizzonte di vita meno incerto dell'attuale, mi sembra che non ci siamo proprio. Perché sono loro i primi cui si applicherà questa doppia estensione della precarietà, fatta di contratti brevi senza alcuna ragionevole garanzia di stabilizzazione dopo tre anni di rinnovi (se va bene). Sono loro i primi a rischiare di entrare in una porta girevole all'infinito, che oltretutto difficilmente consentirà di maturare diritti a una indennità di disoccupazione decente, tra un rinnovo e l'altro. Senza che si crei un solo posto di lavoro in più e probabilmente senza fermare l'emorragia di quelli in atto – moltissimi dei quali stabili, a tempo indeterminato – in corso ormai da anni.

Per le donne, poi, vi saranno costi aggiuntivi. La possibilità di fare contratti brevi, rinnovabili più volte, consentirà ai datori di lavoro di ignorare del tutto legalmente la norma sul divieto di licenziamento durante il cosiddetto periodo protetto. Non occorrerà neppure più far firmare, illegalmente, dimissioni in bianco, o indagare, sempre illegalmente, sulle intenzioni procreative al momento dell'assunzione. Basterà fare loro sistematicamente contratti brevi, non rinnovandoli alla scadenza in caso di gravidanza. Con l'ulteriore conseguenza negativa che molte donne non riusciranno a maturare il diritto alla indennità di maternità piena. E faranno fatica a iscrivere il bambino all'asilo nido, dato che non potranno dimostrare di avere un contratto di lavoro almeno annuale.

Chissà se, come ha fatto la ministra Boschi per la questione delle norme antidiscriminatorie nella legge elettorale, le ministre considereranno anche questa penalizzazione aggiuntiva per le donne all'interno di norme già di per sé negative, un piccolo scotto del tutto marginale da pagare sull'altare delle riforme "epocali".

Totale liberalizzazione del contratto a termine

1. Siamo di fronte ad una innovazione di grandissima importanza che di fatto introduce cambiamenti radicali nell'accesso alle tipologie contrattuali tipiche del diritto del lavoro e, di riflesso, produce conseguenze assai notevoli anche su altri istituti (come ad esempio il licenziamento). In linea generale c'è un consistente "riequilibrio dei poteri" del contratto di lavoro in netto favore del datore di lavoro.

2. Prima della riforma del marzo 2014, il contratto a termine doveva essere giustificato da ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che, dopo un lungo dibattito in dottrina e giurisprudenza, venivano ormai identificate in esigenze di lavoro temporaneo. Il legislatore, peraltro, con un processo continuo di riforma che si era particolarmente accentuato negli ultimi due anni, aveva introdotto numerose altre ipotesi di contratti a termine "acausali" non basate su esigenze temporanee, ma legate a presupposti oggettivi o soggettivi, con la fissazione, in determinati casi, di tetti massimi di durata del contratto.

La riforma del 2013 aveva accentuato questo profilo, con la previsione del primo rapporto a tempo determinato acausale di durata non superiore a 12 mesi comprensivo di proroga. Inoltre la legge affidava ai contratti collettivi, anche aziendali, la possibilità di introdurre ipotesi ulteriori, che potevano essere sia giustificata da ragioni economiche ed organizzative, ma che potevano anche essere del tutto acausali.

Anche se la tendenza a svincolare il contratto da ragioni oggettive che giustificassero l'apposizione del termine si era fortemente rafforzata negli ultimi anni, tuttavia il rapporto a

Professore di Diritto del lavoro dell'Università di Chieti, Pescara

termine fondato su esigenze temporanee continuava ad avere una sua centralità regolativa e a poter essere ancora definito la disciplina fondamentale della materia.

3. Il decreto-legge 34/2014 muta completamente il quadro normativo. Il contratto a termine fondato su esigenze tecniche d'organizzative viene abrogato e sono eliminate anche le ipotesi previste nel comma 1 bis (primo rapporto di lavoro a tempo determinato e fattispecie introdotte dai contratti collettivi).

Si prevede in sostanza che il contratto a termine è del tutto acausale per i primi 36 mesi. In questo contesto temporale massimo si prevede la possibilità fino ad otto proroghe (ovviamente anche esse prive di ragioni giustificative di carattere tecnico od organizzativo), con l'unico limite che la proroga deve essere riferita alla stessa attività lavorativa per il quale è stato stipulato il contratto a termine (e quindi con riferimento alle medesime mansioni).

La eliminazione del requisito causale dovrebbe essere compensata da un limite quantitativo che non può eccedere il 20% dell'organico complessivo, fermo restando che i contratti collettivi nazionali di lavoro possono anche modificare questa percentuale, ovviamente incrementandola o diminuendola.

Infine si prevede che per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti la stipula del contratto acausale fino ai 36 mesi è priva di limiti quantitativi.

È del tutto evidente che, nei limiti di 36 mesi, si introduce una totale fungibilità tra contratto a tempo determinato e rapporto di lavoro stabile, venendo di fatto a contrastare alcuni principi nazionali ed europei, come quello del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro (previsto dal d.lgs. 368/2001 e dalla Direttiva 1999/70/CE). Tra l'altro, con un totale rovesciamento di prospettiva rispetto alla legge Fornero, che voleva fare del rapporto stabile il "contratto dominante", la riforma del 2014 muta la relazione tra regola/eccezione. Infatti, nei limiti del tetto massimo di 36 mesi, dal punto di vista strettamente giuridico le due forme contrattuali (tempo determinato/lavoro stabile) sono assolutamente equivalenti, favorendo evidenti processi di precarizzazione.

Ormai quasi il 70% delle nuove assunzioni sono a tempo determinato. Una percentuale che si era assestata su queste cifre anche prima delle recenti riforme del 2012 e 2013, quando la necessità delle ragioni tecniche ed organizzative a fondamento del contratto a termine aveva una centralità assai più forte di quella conseguente alle innovazioni introdotte nell'ultimo biennio.

È evidente che questa totale liberalizzazione del contratto a termine fino al limite dei 36 mesi accentuerà in misura determinante i fenomeni di precarizzazione del mercato del lavoro italiano. L'assunzione a termine non verrà riservata soltanto ai giovani in cerca di primo impiego ma diventerà la "forma comune" di costituzione di un rapporto di lavoro. Perché assumere a tempo indeterminato, anche se ve ne è la necessità, quando è possibile liberamente stipulare un contratto di durata non superiore a quattro/cinque mesi, per poi poterlo prorogare liberamente fino al tetto dei 36 mesi? Soltanto un datore di lavoro "masochista" o particolarmente illuminato potrebbe scegliere di costituire immediatamente un contratto di lavoro stabile non utilizzando questa totale fungibilità tra tempo indeterminato e termine che la legge ormai consente. Credo che la nuova normativa consenta un

significativo incremento dei contratti a t. determinato che, in una condizione di protratta stagnazione produttiva e di carenza di domanda di beni e servizi, altro non farà che ripartire le occasioni di lavoro già esistenti in senso precario, incrementando il numero dei contratti a termine sul totale di quelli dipendenti.

D'altra parte, questo possibile incremento complessivo dei rapporti precari avrà influenza sia sulla produttività del lavoro (perché vi sono numerosi studi che attestano una relazione inversa tra precarietà e produttività) sia sulle condizioni di vita dei lavoratori (difficoltà a pianificare il proprio futuro; impossibilità di ottenere credito bancario a lungo termine e così via).

Indubbiamente, i contratti collettivi nazionali potrebbero, con i limiti quantitativi del 20% (che è in alcuni casi è una percentuale più elevata rispetto a quella prevista da molti C.C.N.L., in altri una più bassa) porre limiti che impediscano una vera e propria proliferazione di rapporti di lavoro precari.

Tra l'altro, il tetto del 20% sembra riguardare complessivamente sia il contratto a tempo determinato, sia la somministrazione di lavoro a termine. In questo caso, alla luce delle discipline introdotte dalla contrattazione collettiva, il limite sarebbe alquanto basso ed è quindi prevedibile che i contratti collettivi innalzeranno il limite complessivo delle due tipologie contrattuali utilizzabili.

Non va dimenticato, comunque, che la contrattazione collettiva a livello aziendale (ai sensi dell'art. 8 della l. 148/2011) può oggi ampiamente derogare anche il limite legale del 20%. E non è quindi difficile prevedere che, in molte situazioni di naturale "debolezza contrattuale" dei sindacati (come ad esempio nelle ipotesi di crisi aziendale) o comunque a fronte della alternativa o assunzioni a termine o niente, vi sarà una diffusione di contratti collettivi di prossimità che alzeranno in modo consistente la percentuale prevista dalla legge (per ragioni professionali, ho già visto molti contratti collettivi di questo genere).

4. La nuova formulazione dell'articolo 1 comma 1, del d.lgs. 368/2001 potrebbe porre problemi di compatibilità con l'ordinamento europeo.

La Corte di giustizia europea, con ormai numerose sentenze, ha affermato che, anche se la Direttiva 1999/70/CE non riguarda il primo contratto a termine, tuttavia essa vieta l'abuso nella successione dei contratti a termine quali strumento per aggirare il principio del contratto a tempo indeterminato quale "forma comune" del rapporto di lavoro.

Si potrebbe quindi affermare che la possibilità di utilizzare senza alcun limite una pluralità assai elevata di rapporti a termine nell'ambito di un periodo temporale alquanto lungo (tre anni) potrebbe porsi in contrasto con la clausola 5 dell'accordo quadro recepito nella Direttiva. Non credo che questa obiezione possa essere superata affermando che, nel caso del primo contratto a termine prorogabile sino ad otto volte, non vi è la successione di più contratti ma sempre un primo ed unico rapporto a tempo determinato, escluso quindi dall'ambito di applicazione della Direttiva. Infatti, l'assenza totale di ragioni obiettive che giustificano la proroga e il numero assai elevato di possibili estensioni del contratto di fatto trasformano l'unico rapporto prorogabile otto volte sostanzialmente in una pluralità di contratti successivi.

Tuttavia, tra le misure che gli Stati nazionali possono adottare per evitare l'abuso nella successione dei contratti, la clausola 5 dell'accordo quadro prevede la pos-

sibilità di introdurre o la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, o il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. La disposizione, inoltre, non prevede limiti temporali o quantitativi a queste misure anti abuso e lascia ampia discrezionalità agli Stati nazionali.

Si potrebbe quindi affermare che entrambe le misure prima descritte sono presenti nel comma 1 dell'articolo 1 del d.lgs. 368/2001. Infatti, pur ritenendo che l'unico rapporto a termine prorogabile ben otto volte in verità altro non sia che una successione di contratti, si potrebbe sostenere che la legge italiana fissa sia il limite massimo complessivo di durata dei rapporti a termine (36 mesi), sia il numero massimo dei rinnovi (8).

In verità, quindi, si potrebbe sostenere che la nuova disciplina è coerente con i vincoli imposti dalla fonte europea.

5. Qualche osservazione ulteriore. L'esclusione di qualsiasi possibilità per i contratti collettivi di introdurre causali per la stipula del contratto a termine e la fissazione di un tetto quantitativo massimo di assunzioni potrebbe paradossalmente introdurre forti elementi di rigidità. Immagina il caso in cui il datore di lavoro abbia utilizzato contratti a termine in misura tale da saturare la percentuale rispetto al suo organico. Se dovessi avere la necessità di sostituire un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto.... non potrebbe procedere ad una assunzione a termine. Tra l'altro, la formulazione letterale della norma fa pensare che i contratti collettivi possono soltanto modificare la percentuale massima di assunzioni (incrementando la o diminuendola) ma non possano incidere sulle ipotesi di contratti a termine eventualmente sottratti al tetto nelle assunzioni.

E' stata conservata la previsione che impone intervalli minimi di 10 o 20 giorni tra un contratto e l'altro (salve le eccezioni dei lavori stagionali e delle altre ipotesi individuate dai contratti collettivi). Questa disciplina, che in linea generale è sicuramente opportuna, avrà difficile applicazione. Infatti nessun datore di lavoro stipulerà più contratti con l'obbligo di rispettare gli intervalli ma utilizzerà l'unico contratto prorogabile per otto volte, che gli consente di evitare l'applicazione di questa disposizione.

6. Modifiche importanti sono introdotte nella somministrazione a tempo determinato. Il decreto-legge elimina anche in questo caso le ragioni tecniche ed organizzative rendendo del tutto "acausale" questa tipologia di contratto. La Cassazione aveva stabilito che, pur non essendo necessarie in questo caso le esigenze temporanee, tuttavia non si poteva usare la somministrazione a tempo determinato in misura tale da soddisfare esigenze stabili di lavoro. Adesso invece l'unico limite complessivo è quello dei 36 mesi, oltre al tetto massimo quantitativo introdotto dalla legge o dai contratti collettivi.

Va detto, peraltro, in qualche misura si potrebbe sostenere che la nuova normativa introduce un elemento di rigidità in precedenza assente.

Infatti, il d.lgs. 276/2003 non prevede alcun limite quantitativo o temporale nella reiterazione delle somministrazioni a tempo determinato. È stata la contrattazione collettiva che ha introdotto tetti temporali massimi di utilizzazione di un determinato lavoratore, spesso cumulandoli con i contratti a termine.

In base alla mia conoscenza, questi periodi temporali massimi sono ben superiori

a 36 mesi. Inoltre il contratto collettivo per i dipendenti delle Agenzie di somministrazione prevede sempre che un dipendente della Agenzia non possa essere utilizzato con contratti a termine per un periodo superiore a 36 mesi. Questo limite veniva aggirato dalle imprese chiedendo al lavoratore che aveva quasi consumato il periodo massimo presso una Agenzia di essere assunto da un'altra, in modo da consentire la decorrenza di un nuovo triennio.

Con la nuova normativa non sarà possibile utilizzare un soggetto per 4 o 5 anni in somministrazione (come è consentito da alcuni importanti contratti collettivi). Inoltre, il limite massimo di 36 mesi opererà per il medesimo lavoratore sia per quanto riguarda il contratto a termine, sia per quanto attiene la somministrazione a tempo determinato. Anche qui, dunque, vi è un irrigidimento della normativa. Infatti, il Ministero, con una propria risposta ad un interpello del 19 ottobre 2012, n. 32 ed in relazione all'articolo 5, comma 4 bis (che pone un limite massimo di 36 mesi di utilizzazione dello stesso lavoratore per mansioni equivalenti, computando sia i contratti a termine sia le somministrazioni a tempo determinato), aveva sostenuto che i 36 mesi previsti da questa disposizione riguardavano soltanto il contratto a termine e non impedissero, quindi, dopo il triennio, di utilizzare per il medesimo lavoratore anche somministrazioni a tempo determinato.

A me sembra che il nuovo comma 1 dell'articolo 1 del d.lgs. 368/2001 escluda questa possibilità e che i 36 mesi siano un limite massimo di utilizzazione del medesimo lavoratore sia con il contratto a termine, sia con la somministrazione a tempo determinato.

7. A me sembra che in verità in questo caso vi sono ben pochi aggiustamenti da inserire.

Non vedo infatti come sia possibile sopperire alla abolizione delle esigenze temporanee ed alla totale liberalizzazione del contratto a termine nei primi 36 mesi. Forse l'unica soluzione di compromesso possibile è quella di ripristinare la precedente formulazione dell'articolo 1 commi 1 ed 1 bis (con le due lettere a) e b). Inoltre si potrebbe estendere il limite di 12 mesi prima esistente per il primo rapporto a tempo determinato portandolo a 36 mesi. In questo modo verrebbe in ogni caso soddisfatta l'esigenza di maggiore flessibilità per quanto riguarda gli ingressi nel mercato del lavoro (con particolare riferimento ai giovani).

Non credo però che sarà possibile realizzare quanto sto proponendo.

Un'ipotesi alternativa potrebbe essere quella di ridurre in modo consistente le proroghe, portandole ad esempio a due o tre nell'arco dei 36 mesi. Questo renderebbe più difficile la stipula di contratti assai brevi e sempre reiterabili, consentendo al lavoratore di godere quantomeno di una relativa stabilità durante ogni rapporto (dove è possibile il recesso solo per giusta causa) e di ridurre la sua "dipendenza totale" dal datore di lavoro.

Chiudo con un'ultima osservazione. Mi sembra che questo decreto-legge rende del tutto irrealizzabile il contratto unico con tutele progressive, che imporrebbe al datore di lavoro, nei limiti temporali antecedenti alla stabilizzazione, di interrompere il contratto affrontando determinati "costi di separazione". È molto più conveniente infatti utilizzare i 36 mesi di contratti a termine con otto proroghe, che escludono qualsiasi anche modesto costo di interruzione del contratto prima della stabilizzazione e danno al datore di lavoro una piena libertà di gestione del lavoratore nei limiti del triennio.

Apprendistato: una semplificazione che non aiuta

Opportunamente archiviata, almeno per ora, la suggestione dottrinale del contratto unico a tempo indeterminato, il Governo Renzi prende di petto il nodo dell'apprendistato che, molto saggiamente, viene riconfermato quale contratto privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Contenuti, tempi e metodo appaiono tuttavia sbagliati e forse anche controproducenti almeno per chi conosca la ingloriosa fine, per mano della Corte di Giustizia Europea, dei contratti di formazione e lavoro.

L'idea di fondo, è che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura burocratica, tanto a livello nazionale che regionale. Così, però, può ragionare – dopo il Testo Unico del 2011 e i correttivi che si sono via via succeduti sino agli ultimi concordati in conferenza Stato-Regioni lo scorso 20 febbraio – solo chi pensa che la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato. In questa direzione si spiega la proposta di eliminazione della formalizzazione del piano formativo individuale che pure rimane obbligatorio e che dovrebbe guidare tanto l'impresa e il tutor aziendale nella costruzione di un percorso di apprendimento, quanto l'ispettore nella verifica dell'adempimento degli obblighi formativi di mestiere che rimangono inalterati.

Ancor più grave, invero, pare il venir meno della obbligatorietà della offerta formativa pubblica di tipo trasversale, che già era stata degradata, per la sua inefficienza, dalle 120 ore annuali della legge Biagi alle 120 ore nell'arco del triennio, riducibili ulteriormente a 40 in caso di laureati, secondo quanto di-

Professore di Diritto del lavoro
dell'Università di Modena
e Reggio Emilia.

sposto in alcune Regioni e ora nelle linee-guida dello scorso 20 febbraio. Praticamente, otto giorni di formazione pubblica, interna o esterna alla impresa, nell'arco di un triennio, da svolgersi tendenzialmente nella fase iniziale del rapporto di lavoro. Davvero poca cosa, certo ostativa dell'avvio di percorsi di apprendistato, e pur tuttavia sufficiente a evitare il rischio di una censura da parte delle istituzioni comunitarie ai sensi della già richiamata normativa in materia di aiuti di Stato. Il rischio della degradazione dell'apprendistato, almeno quello professionalizzante, in un contratto di formazione e lavoro dal valore puramente di inserimento è del tutto evidente, con gravi rischi per le imprese italiane di vedere replicata sulla loro pelle la dolorosa vicenda con l'obbligo di restituzione degli incentivi indebitamente percepiti perché contrari al diritto comunitario della concorrenza.

La stessa opzione di intervenire massicciamente sull'apprendistato professionalizzante o di mestiere è indicativa della valenza politica e culturale oltre che pratica dell'intervento. Nonostante la persistente e oramai stucchevole enfasi sul modello tedesco, e persino una formale intesa di cooperazione tra Ministero del lavoro italiano e Ministero del lavoro tedesco, nessun intervento di sostanza e di sistema è infatti ipotizzato sull'apprendistato "scolastico" (incentrato su una robusta alternanza e integrazione tra scuola e lavoro), e tanto meno sull'apprendistato di alta formazione per percorsi di scuola secondaria superiore e per l'alta formazione universitaria. Eppure, come puntualmente documentato nei preziosi rapporti ISFOL di monitoraggio dell'apprendistato, sono queste le due tipologie che ancora non decollano. E ciò nonostante siano presenti nel nostro ordinamento dall'oramai lontano 2003, anno di approvazione della legge Biagi, e rappresentino, a livello comparato, l'idealtipo cui dovrebbe protendere l'evoluzione dell'istituto nella costruzione, di concerto con imprese e sindacati, di un vero e proprio sistema dell'apprendistato. Il tutto, peraltro, senza alcun preventivo concerto con le Regioni che, un mese dopo le intese raggiunte nella conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, hanno subito in modo unilaterale l'iniziativa del Governo, lasciando così prospettare l'ennesimo ricorso alla Corte Costituzionale come già avvenuto nel 2008 per un intervento invero più timido e modesto del Governo sulla formazione pubblica esterna o interna alla impresa (Corte Costituzionale, sentenza 14 maggio 2010, n. 176).

In attesa di valutare la reazione delle Regioni e forse anche della Corte di Giustizia, con interventi che non poco potrebbero incidere sulla reale propensione delle imprese a invertire la tendenza in materia di apprendistato, resta il fatto che lo stesso pacchetto di misure prevede ora, con la liberalizzazione del contratto a termine, un temibile concorrente rispetto al più oneroso (almeno dal punto di vista gestionale e operativo) apprendistato, senza dimenticare inoltre che un vero freno all'apprendistato è oggi da rinvenirsi nella riforma degli stage che sono stati ampiamente liberalizzati dalla riforma Fornero (Cfr. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi, La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio, ADAPT University Press, 2013, in www.fareapprendistato.it). Cosa può infatti indurre una impresa a ricorrere a un più strutturato e oneroso apprendistato quando ha a disposizione tirocini di durata tra sei e dodici mesi con

ridotti oneri formativi e gestionali e con un costo inferiore di almeno un terzo? Nelle materie del lavoro, Matteo Renzi ha duramente respinto il metodo della concertazione visto come un freno al cambiamento e alla modernizzazione del Paese. Eppure, proprio uno strumento delicato come l'apprendistato, per funzionare, ha bisogno di una forte concertazione e di quel consenso di tutti gli attori interessati che solo può consentire di costruire quello che ancora manca al contratto di apprendistato: un sistema, anzi il sistema dell'apprendistato come strategia di programmazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in ragione delle competenze e dei saperi di cui i lavoratori hanno bisogno per essere occupabili e le imprese per vincere la sfida dei mercati globali. Tutto il resto sono scorciatoie come i finti stage e i contratti a termine acasali che, per quanta flessibilità possano concedere alle aziende, mai saranno in grado di consentire loro di vincere una sfida basata sempre più sul valore e sulle competenze della forza lavoro di cui si dispone.

Migliorare il funzionamento del mercato del lavoro secondo il migliore modello della flexicurity

Le misure proposte dal governo in tema di lavoro sono di diversa natura. Ma vano lette insieme, ed è importante che siano portate avanti congiuntamente.

Il decreto legge avrà corso più rapido; ma la legge delega dovrebbe seguire presto per non sbilanciare l'intervento. L'urgenza dei problemi del lavoro non può aspettare; entro l'anno dovrebbe essere approvato l'intero pacchetto e nello stesso tempo dovrà partire la garanzia giovani che è stata formalmente varata dal governo Letta e deve diventare subito operativa, anche per ottenere i finanziamenti europei.

La discussione ora è concentrata sulle due misure del decreto legge: contratto a termine e apprendistato. Sull'apprendistato ritengo che possa essere utile togliere l'obbligo legale di stabilizzare la percentuale del 30% come condizione per nuove assunzioni. Tale onere è meglio lasciarlo ai contratti collettivi che già lo prevedono. Anche la riduzione dei costi di formazione può essere opportuna, come è in Germania. Ma in quel paese la formazione si fa sul serio; e così deve essere anche da noi, se vogliamo avere giovani qualificati come è necessario per l'economia del futuro. Ammettere la possibilità della sola formazione aziendale è accettabile solo se è verificabile e se ci sono controlli che tale formazione sia effettiva. Altrimenti gli incentivi agli apprendisti potrebbero essere ritenuti ingiustificati, e a ragione, dall'UE. Allora può essere utile prevedere forme di certificazione dei contenuti formativi dell'apprendistato, attraverso gli enti bilaterali o centri specializzati da individuare. La certificazione dovrebbe essere non un formalismo, come tanti altri, ma una garanzia della serietà della formazione comunque essa sia impartita.

Già Ministro del Lavoro

ta, e non solo nel caso dell'apprendistato. Solo un apprendistato qualificato per i suoi contenuti formativi si può distinguere dal contratto di inserimento a tutele crescenti ipotizzato nella delega, perché questo dovrebbe caratterizzarsi non per la presenza di formazione, ma in quanto forma di avvio graduale e flessibile al lavoro dei giovani.

Sul contratto a termine ho sempre sostenuto, anche nei dibattiti interni al PD, che le causali sono fonte di contenzioso, molto costoso per aziende e lavoratori, più che garanzia di protezione. Fissare un tetto quantitativo massimo, modificabile dai contratti, come ha fatto il decreto, è un sistema non solo più semplice ma anche più tutelante.

Anche ammettere le proroghe è opportuno perché può favorire il prolungamento dei contratti a termine, che ora sono in maggioranza brevissimi, come testimoniano i dati. Ma il numero di proroghe, e di rinnovi, ammessi nel decreto è eccessivo. Si può ridurre a 3 – 4 precisando che deve trattarsi di un numero complessivo dei contratti e rinnovi nel corso dei 36 mesi.

Resta vero che il ricorso al contratto a termine può essere accettabile e positivo se porta in termini ragionevoli alla stabilizzazione. Questo dipende dal rapporto fra incentivi e disincentivi e dal contesto.

Il contratto a termine deve costare di più perché la flessibilità si paga e la stabilizzazione deve essere adeguatamente incentivata. Soprattutto decisivo è il contesto economico in cui si collocano gli incentivi. Il rischio di precarietà cresce con la incertezza delle prospettive economiche, ma questo vale anche per gli altri contratti.

Per questo, oltre e prima che cambiare le regole, serve uno shock per rimettere in moto la crescita, anzitutto con stimoli alla domanda. E' quello che promette Renzi con la riduzione del cuneo fiscale. Ma un altro importante stimolo alla domanda, tramite sostegno al reddito dei lavoratori, è la introduzione di un salario minimo legale previsto nella delega. La ha stabilito di recente la Germania, che con noi era l'unico grande paese europeo a non averlo.

Qui più che mai è importante che la delega sia attuata presto.

Le misure del decreto di semplificazione e flessibilità servono se sono bilanciate dalle altre misure della delega che tendono ad aumentare la sicurezza dei lavoratori secondo il migliore modello europeo della flexicurity.

All'obiettivo di rafforzare la sicurezza sul mercato del lavoro si ispirano non solo le proposte di estendere in senso universalistico le indennità di disoccupazione (Aspi e mini Aspi) ma anche la revisione e il potenziamento degli strumenti di politica attiva del lavoro e per altro verso la previsione di istituire un salario minimo legale che dovrà sostenere il reddito sia per i collaboratori a progetto, come è già previsto nella legge 92/2012, sia per tanti lavoratori poveri.

Occorrerà definire bene il passaggio dal sistema attuale di casse integrazioni eccessivamente lunghe e in deroga, a un vero welfare attivo che sostenga i lavoratori bisognosi, ma nel contempo ne promuova la attivazione con aiuti a trovare lavoro e con sanzioni nel caso in cui i disoccupati non accettino proposte di lavoro

o formative alternative al sussidio.

La proposta dell'Agenzia, da tempo annunciata, sarà utile se servirà a guidare il sistema di servizi all'impiego ora disperso e unificare le funzioni di questi con la gestione degli ammortizzatori.

I centri all'impiego saranno utili e frequentati solo se sapranno offrire servizi veri e attivare sanzioni per chi non accetta le loro offerte. E dovranno collaborare con le Agenzie private sulla base di precise intese, e con obiettivi misurabili. L'Agenzia non deve essere un altro carrozzone ma una struttura efficiente, anche unificandola con Italia Lavoro.

Fra le misure del Job Act finalizzate a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro rientrano non solo le norme sulla liberalizzazione del contratto a termine, ma le varie indicazioni per la semplificazione degli adempimenti e dei tipi contrattuali. La flessibilità del sistema è favorita sia togliendo rigidità normative, come quelle relative alle causali del contratto a termine, sia riducendo eccessi di procedure e di forme giuridiche.

L'efficacia della semplificazione delle procedure e dei tipi contrattuali dipenderà dall'attuazione delle deleghe che lasciano margini significativi all'opera del legislatore delegato. Lo sfoltimento delle procedure si può fare senza guerre ideologiche, ma richiederà un'opera paziente e dettagliata per distinguere fra adempimenti formalistici da superare e procedure necessarie per la garanzia di beni e interessi sostanziali.

La semplificazione, o meglio la riduzione, del numero dei tipi contrattuali ha evidenti implicazioni politiche e infatti al riguardo esistono posizioni diverse all'interno della stessa maggioranza di governo.

Al riguardo mi riservo di intervenire in sede di approvazione e attuazione della delega.

Ma fin d'ora rilevo che vanno chiariti i rapporti fra il contratto a termine liberalizzato, senza causali, il contratto di inserimento a tutele crescenti indicato nella proposta di delega e l'apprendistato semplificato, pure previsto nel decreto.

Aggiornato al 03/04/2014

Coordinamento editoriale: Luciana Dalu e Giorgia D'Errico

Progetto grafico: Mattia Gabriele

GIOVEDÌ, 30 GENNAIO 2014
ORE 17:00

SALA DELLA MERCEDE
CAMERA DEI DEPUTATI
VIA DELLA MERCEDE, 55
ROMA

SOCIO
2014 JOBS ACT E
MERCATO DEL
LAVORO

PRESIEDE
PATRIZIA MAESTRI

INTRODUCE
DAVIDE BARUFFI

INTERVENGONO
DONATA GOTTARDI, GIORGIA D'ERRICO,
ANDREA DIU, DAVIDE IMOLA,
PIERANGELO ALBINI, LUIGI SBARRA,
FILIPPO TADDEI, CARLO DELL'ARINGA,
GIANNI CUPERLO

CONCLUDE
CESARE DAMIANO

SI RICORDA CHE PER ACCEDERE ALLA SALA È NECESSARIO INDOSSARE LA GIACCA E INVIARE MAIL A LAVOROWELFARE@GMAIL.COM PER CONFERMARE LA PROPRIA PARTECIPAZIONE

WWW.CESAREDIAMIANO.ORG - WWW.LAVOROWELFARE.IT
LAVOROWELFARE@GMAIL.COM

LavoroWelfare
Costituente delle idee

LAVORO&WELFARE
Associazione

27 FEBBRAIO 2014
ORE 17:00

CANTIERE
PREVIDENZA

SALA DELLE COLONNE
CAMERA DEI DEPUTATI
PALAZZO MARINI - VIA POLI

PRESIEDE
TERESA BELLANOVA

INTRODUCE
MARIA LUISA GNECCHI

TAVOLA ROTONDA
GIANNI GEROLDI, GIAMPIERO MALAGNINO,
MAURO NORI, MASSIMO VIVOLI
DOMENICO PROIETTI, CRISTIAN PERNICIANO

INTERVENTI
DAVIDE FARAONE, STEFANO FASSINA

CONCLUDE
CESARE DAMIANO

SI RICORDA CHE PER ACCEDERE ALLA SALA È NECESSARIO INDOSSARE LA GIACCA E INVIARE MAIL A LAVOROWELFARE@GMAIL.COM PER CONFERMARE LA PROPRIA PARTECIPAZIONE

WWW.LAVOROWELFARE.IT - WWW.CESAREDIAMIANO.ORG
LAVOROWELFARE@GMAIL.COM

LAVORO&WELFARE
Associazione
20 Maggio

MARTEDÌ 1 APRILE ore 18:00

SEDE NAZIONALE DEL PD
Via S. ANDREA DELLE FRATTE 16
ROMA

La Cassa integrazione:
che cos'è, come funziona,
chi la finanzia, come si può riformare

Presiede
CHIARA GRIBAUDO

Introduce
GIANCARLO BATTISTELLI

Interventi
MAURO NORI
PIER ANGELO ALBINI
NICOLA MARONGIU
GIANFRANCO SIMONCINI
VALERIO SPEZIALE
DAVIDE FARAONE
TERESA BELLANOVA

Conclude
CESARE DAMIANO

SI RICORDA CHE PER ACCEDERE ALLA SALA È NECESSARIO INDOSSARE LA GIACCA E INVIARE MAIL A LAVOROWELFARE@GMAIL.COM PER CONFERMARE LA PROPRIA PARTECIPAZIONE

WWW.LAVOROWELFARE.IT - WWW.CESAREDIAMIANO.ORG
LAVOROWELFARE@GMAIL.COM

LAVORO&WELFARE
Associazione

Lavoro&Welfare

Hai letto tutto?



Approfondimenti, analisi, opinioni.
Ogni mese.

On-line su www.lavorowelfare.it



E' sempre possibile iscriversi o rinnovare la propria tessera associativa.

Informazioni su www.lavorowelfare.it o via mail a lavorowelfare@gmail.com

