

21 settembre 2014

Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza

di **Martina Cataldi**

Cultrice di Diritto costituzionale e borsista presso il Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, economiche e sociali dell'Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro".

Abstract L'articolo analizza in maniera organica il così detto Jobs Act, ampio progetto disegnato dal Governo Renzi che si propone di riformare il mercato del lavoro, seguendo la strada della "flexicurity", principio di ispirazione europea che suggerisce di coniugare flessibilità e sicurezza al fine di dare una scossa ai livelli di occupazione e all'economia. Tale piano di riforma si compone di due tasselli: il decreto legge n. 34/2014, convertito in legge n. 78/2014, che interviene principalmente sul contratto a termine e sul contratto di apprendistato e un disegno di legge delega al governo, volto a «introdurre misure per riformare la disciplina degli ammortizzatori sociali, riformare i servizi per il lavoro e le politiche attive, semplificare le procedure e gli adempimenti in materia di lavoro, riordinare le forme contrattuali, migliorare la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita». Dunque, a prima vista, o almeno negli scopi, il Jobs Act sembra rispettare la logica secondo la quale la flessibilità nel mondo del lavoro può funzionare e portare a buoni risultati a livello occupazionale solo se affiancata da efficienti politiche attive e passive del lavoro. È, tuttavia, necessario che venga attuato anche il disegno di legge delega: il Jobs Act deve camminare su due gambe, affinché possa percorrere la strada che porta alla flessicurezza e dare vita a una riforma importante. The article analyzes in a systematic way the so-called Jobs Act, a large project designed by Renzi Government which aims to reform the labour market by following "flexicurity" path such as an European-inspired principle which suggests the combination of flexibility and security in order to give a kick-start to employment and economy levels. This reform plan is composed of two components: the Decree-Law n. 34/2014, converted into Law n.78/2014, which mainly comes in fixed-term and apprenticeship contracts; and the draft law to the government, which aims to «introduce measures able to reform the discipline of social safety nets, the employment services and active policies. Moreover, it aims to simplify procedures and requirements related to employment, to reorder contractual forms, to improve the reconciliation of work and family life». So, at first sight, Jobs Act seems to respect the logic that says that the flexibility connected to labor market can function and lead to good results in terms of employment but only if accompanied by effective active and passive job policies. However, it is necessary to implement draft law too: indeed, in order to create a significant reform, Jobs Act has to be able to walk through this flexicurity path thanks to both legs.

Sommario: 0. *Jobs Acts e democrazia: una breve premessa (di Chiara Tripodina)* - 1. *Il Jobs Act alla luce dei vincoli costituzionali ed europei* - 2. *La riforma del lavoro in Italia: il Jobs Act* - 2.1. *Decreto legge n. 34/2014: la flessibilità* – 2.1.1. *Dal contratto a tempo indeterminato al contratto a termine* – 2.1.2. *la Riforma del governo Renzi* – 2.1.3. *I dubbi di legittimità costituzionale* – 2.1.4. *Riforma del contratto di apprendistato* – 2.2. *Disegno di legge delega al governo: la security* – 2.2.1. *Universalizzazione del sussidio di disoccupazione?* – 4.2.2. *Reddito minimo garantito?* – 2.2.3. *Assistenza sociale a prescindere dallo stato di disoccupazione?* – 2.2.4. *Servizi per l'impiego e politiche attive per il lavoro* – 2.2.5. *Verso il contratto unico a tutele crescenti?* – 2.2.6. *Verso il salario minimo* – 2.2.7. *Verso la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di vita?* – 3. *Conclusioni: tra flessibilità e sicurezza prevale (per ora) la flessibilità.*

0. *Jobs Act* e democrazia: una breve premessa (di Chiara Tripodina)

Il così detto *Jobs Act* del governo Renzi – in realtà più provvedimenti in materia di politica del lavoro, previdenza e assistenza sociale – ambisce a trovare la quadratura del cerchio per dare soluzione ad alcuni dei problemi tra i più complessi e radicati del nostro paese: disoccupazione e povertà.

La linea che traccia è nel segno della *flexsecurity*: spingere, da un lato, per la flessibilità nel mercato del lavoro, sia in entrata che in uscita, puntando su liberalizzazione dei contratti a termine e agevolazioni in materia di apprendistato; tessere, dall'altro, una rete di protezione sociale, nelle intenzioni più ampia e resistente rispetto all'attuale, per reggere gli spazi vuoti e le conseguenti debolezze economico e sociali che si possono determinare nella vita lavorativa delle persone, alla luce di questo incremento di mobilità e precarietà.

La flessibilità è già divenuta legge con la conversione del “decreto Poletti”; la sicurezza è ancora di là da venire, essendo per ora solo progetto (per di più di legge delega), che chiederà ancora tempi e battaglie in parlamento.

Questo scritto sul *Jobs Act* nasce dalla consapevolezza che si tratta di un atto che va a toccare un nodo fondamentale, forse il cuore stesso, della democrazia, se è vero che il grado di democraticità di un paese si misura, in prima battuta, dalla sua capacità – per citare la Costituzione di Weimar del 1919 - di garantire ai suoi cittadini «la possibilità di provvedere al proprio sostentamento attraverso il proprio lavoro produttivo»; e, in subordine, di garantire loro in ogni caso «quanto necessario al sostentamento» (art. 163, II comma); per non dire quanto necessario a un'esistenza libera e dignitosa, come pretende la nostra più esigente Costituzione^[1].

È il *Jobs Act* in grado di fare questo? È in grado di garantire ai cittadini italiani (e a quanti in Italia migrano in cerca di lavoro) la possibilità di assicurarsi un'esistenza libera e dignitosa attraverso il proprio lavoro? Che tipo di lavoro, in un mercato all'insegna della flessibilità? E che tipo di esistenza, con un lavoro – quando va bene - intermittente e sottopagato, e senza adeguate reti di protezione sociale? Un lavoro precario; un'esistenza precaria?

Se il sistema delle politiche del lavoro e delle politiche sociali è lo specchio della democrazia di un

paese – come pensavano i costituenti, ponendo il lavoro (non *i lavori*) a fondamento della Repubblica -, l'immagine che rimanda il *Jobs Act* è un'immagine che desta più di una preoccupazione, e sulla quale merita una attenta riflessione.

1. Il *Jobs Act* alla luce dei vincoli costituzionali ed europei

Jobs Act: due parole, quasi uno slogan, per indicare un ampio progetto di riforma disegnato dal governo Renzi, che promette di dare una scossa all'economia italiana e di affrontare il dilagante problema della disoccupazione, sbloccando l'asfittico mercato del lavoro.

Il pacchetto lavoro, considerato nel suo complesso, si presenta come un progetto molto ambizioso, che si propone di coordinare vari aspetti della questione lavoro in Italia attraverso la previsione di interventi di riforma in materia contrattuale, previdenziale e assistenziale, e si dichiara effetto logicamente conseguente e tangibile della trasformazione cui è stato sottoposto il diritto del lavoro a seguito di mutamenti economici, sociali e politici[2].

Si pone, al contempo, come un tentativo di dare concreta attuazione, da un lato, all'impegno assunto nella Costituzione italiana di perseguire attivamente l'ambizioso obiettivo della piena occupazione, rendendo effettivo il diritto al lavoro per tutti (art. 4 Cost.); dall'altro, di perseguire i più recenti, ma non meno stringenti, vincoli europei per rilanciare la crescita dell'occupazione: in particolare gli obiettivi posti nell'art. 3 Tue, e il documento programmatico *Europa 2020*[3], nel quale l'Unione europea pone agli stati membri l'obiettivo, tra gli altri, di incrementare fino al 75 per cento la presenza delle donne e degli uomini di età compresa tra i 20 e i 64 anni nel mercato del lavoro.

La strada indicata dall'Europa e seguita dalla più parte dei governi nazionali per raggiungere tali obiettivi è quella *flexicurity* o "flessicurezza", un neologismo che vuole indicare la perfetta fusione tra flessibilità sul mercato del lavoro e sicurezza sociale: si fa spazio l'idea che sia «possibile incrementare l'occupazione e la crescita economica, da un lato, intervenendo sulla flessibilità del lavoro ossia adottando tipologie contrattuali flessibili che facilitino le transizioni tra i posti di lavoro e, dall'altro lato, sulla sicurezza»[4], ossia sulla capacità economica e burocratica degli Stati di predisporre politiche attive e passive del lavoro, nonché politiche sociali che tutelino i lavoratori nelle fasi di passaggio da un posto di lavoro a un altro o, più in generale, nei momenti di non-lavoro a cui ciascuno deve far fronte in nome della flessibilità. Senza questo bilanciamento, «la sicurezza si sfalda e resta solo la prima componente dell'ossimoro, la flessibilità, con il corredo di costi umani che essa comporta»[5].

2. La riforma del lavoro in Italia: il *Jobs Act*

L'Italia, anche se aveva e ha nelle intenzioni di perseguire strategie di *flexicurity*, nella pratica è incorsa proprio nell'errore di non realizzare a pieno il bilanciamento necessario, nell'evoluzione del mercato del lavoro, tra la previsione di forme

più flessibili di regolazione, e una ridefinizione delle forme di protezione sociale, di sostegno al reddito, di accompagnamento al reimpiego del lavoratore momentaneamente fuori dal mercato del lavoro[6].

Negli ultimi anni il mercato del lavoro italiano ha conosciuto un profondo mutamento dal punto di vista legislativo, strutturale e sociale. Il cammino di riforma dell'intera normativa, verso una maggiore flessibilità, inizia con il “pacchetto Treu” (legge n. 196/1997)[7], prosegue con la legge n. 30/2003[8], nota come “legge Biagi”, passa attraverso la “riforma Fornero” (legge n. 92/2012)[9], fino ad arrivare all'attuale riforma strutturale del lavoro ancora parzialmente *in fieri*.

Fra le misure previste dal governo in carica, infatti, una parte rilevante è assorbita dal *Jobs Act*, un piano di riforma del lavoro composto dal decreto legge n. 34/2014[10], convertito in legge n. 78/2014[11], che interviene principalmente sul contratto a termine e sul contratto di apprendistato, e da un disegno di legge delega al governo, volto a «introdurre misure per

riformare la disciplina degli ammortizzatori sociali, riformare i servizi per il lavoro e le politiche attive, semplificare le procedure e gli adempimenti in materia di lavoro, riordinare le forme contrattuali, migliorare la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita» [\[12\]](#).

L'inclinazione della riforma verso la flessibilità si ricava già soltanto dal titolo del piano-lavoro: *Jobs Act*. Infatti, «nell'inglese del Trecento, la parola “*job*” indicava un pezzo o un blocco, qualcosa che poteva essere spostato da una parte all'altra»[\[13\]](#). Pertanto, utilizzando tale termine per riferirsi al lavoro, e per di più al plurale, si sottolinea che le persone sono chiamate a svolgere durante il corso della loro esistenza dei “blocchi” o “pezzi” di mansioni[\[14\]](#): questa è una peculiarità del lavoro flessibile.

Immaginando che la *flexicurity* sia come un contenitore suddiviso in due scomparti – la *flexibility* e la *security* -, si potrebbe far rientrare il sopracitato decreto legge, ormai convertito in legge, nel primo scomparto, e il disegno di legge delega ben potrebbe inserirsi nel secondo. Dunque, a prima vista, o almeno negli scopi, il

***Jobs Act* sembra rispettare la logica secondo la quale la flessibilità nel mondo del lavoro può funzionare e portare a buoni risultati a livello occupazionale se affiancata da efficienti politiche attive e passive del lavoro. È, tuttavia, necessario che venga attuato anche il disegno di legge delega: il *Jobs Act* deve camminare su due gambe, affinché possa percorrere la strada che porta alla flessicurezza e dare vita a una riforma importante.**

2.1. Decreto legge n. 34/2014: la flessibilità

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti, ha approvato il decreto legge n. 34/2014 (c.d. “decreto Poletti”), un provvedimento urgente contenente interventi di semplificazione sul contratto a termine e sul contratto di apprendistato. Tale decreto è stato convertito con legge n. 78/2014, la quale ha parzialmente modificato il testo originario.

2.1.1. Dal contratto a tempo indeterminato al contratto a termine

Il decreto ha fortemente liberalizzato il contratto a tempo determinato o contratto a termine: la linea seguita è quella della flessibilità in entrata.

Per lavoro a termine si intende un contratto di lavoro subordinato a cui sia apposto un termine di durata. Il nostro ordinamento ha in passato valutato con sfavore tale tipo di contratto, che costituiva l’eccezione rispetto alla regola del contratto a tempo indeterminato. Il vecchio art. 2097 del codice civile, infatti, affermava che il contratto di lavoro si reputava a tempo indeterminato qualora il termine non risultasse dalla specialità del rapporto o da atto scritto. In seguito, la legge n. 230/1962^[15], abrogando tale disposizione, aveva irrigidito ulteriormente la disciplina mediante la previsione di forma scritta (*ad substantiam*) e specialità - ossia sussistenza di ipotesi specifiche e tassative a giustificazione del termine - come requisiti richiesti cumulativamente e non più alternativamente per la stipulazione di un contratto a termine, pena la conversione del rapporto in un rapporto a tempo indeterminato^[16].

Tuttavia, istanze di sempre maggiore flessibilità hanno condotto a una progressiva attenuazione del rigore originario: negli anni successivi, il legislatore ha tentato di allargare le rigide maglie della legge n. 230/1962, introducendo nuove ipotesi di legittimazione del contratto a termine fino a delegare, con la legge n. 56/1987^[17], il compito di individuare nuove ipotesi di legittimazione alla contrattazione collettiva.

In seguito, il decreto legislativo n. 368/2001[18], recependo la Direttiva n. 99/70/UE[19], riscrisse l'intera materia del contratto a tempo determinato, facendo così un primo passo verso la liberalizzazione dell'apposizione del termine, ma mantenendo ancora alcune garanzie della previgente disciplina, quali i requisiti di forma e sostanza, richiesti cumulativamente, per la valida instaurazione del rapporto. Il contratto di lavoro a tempo indeterminato continuava a costituire la regola, ma il numero chiuso di ipotesi, previste tassativamente dalla legge previgente e dalla contrattazione collettiva a legittimazione dell'eccezione, veniva meno: la nuova normativa consentiva l'apposizione del termine a fronte della sussistenza di generiche ragioni di carattere tecnico, produttivo e organizzativo, sostitutivo, lasciando in tal modo ampia autonomia ai datori di lavoro.

Questa disciplina subì un'ulteriore modifica a opera della "Riforma Fornero", dal nome dell'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali, operata con legge n. 92/2012[20], la quale interviene sul d.lgs. n. 368/2001. La dilagante crisi economica costituiva il presupposto dell'intervento di riforma del mercato del lavoro operato dal legislatore del 2012, e ciò si coglie bene nell'art. 1 della l. 92/2012, il quale afferma di voler «realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione del tasso di disoccupazione»[21]. Tale finalità veniva perseguita accogliendo la prospettiva della *flexicurity*, in particolare incrementando la flessibilità in entrata. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato non veniva più configurato come la regola, ma continuava comunque a costituire «la forma comune di rapporto di lavoro»[22]. La riforma persegue, infatti, una "cauta flessibilità", che incentivi l'utilizzo del contratto a termine senza, tuttavia, liberalizzarlo totalmente, evitando l'abuso di forme contrattuali precarizzanti: l'apposizione del termine al contratto di lavoro standard continua a essere possibile solo se sussistono esigenze produttive, organizzative, sostitutive che l'impresa manifesta in particolari contingenze.

Ma un primo passo verso la liberalizzazione del contratto a termine si ricava dall'inserimento dell'art. 1-bis nel d.lgs. 368/2001, a norma del quale il datore di lavoro è esentato dall'obbligo di indicare le suddette condizioni, nell'ipotesi di primo rapporto a tempo determinato di durata non superiore a dodici mesi (contratto "acausale"). Inoltre, si ammette che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possano prevedere ulteriori ipotesi di contratti acausali nell'ambito di un processo organizzativo determinato dalla riassunzione a termine del lavoratore, nel limite complessivo del 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'ambito dell'unità produttiva.

Si rafforza «il lavoro a termine come modalità di ingresso nel mondo del lavoro, apparendo esso certamente preferibile, per il datore di lavoro, al contratto a tempo indeterminato con apposizione del patto di prova»[23], ingenerando, però, il rischio di abusi di questa tipologia contrattuale. Proprio in una logica di contrasto all'uso precarizzante del contratto a tempo determinato, vanno lette una serie di disposizioni presenti nello stesso testo di legge: il primo rapporto a tempo determinato, acausale e di durata non superiore a dodici mesi, non può essere oggetto di proroga; è previsto un sensibile aumento dell'aliquota contributiva per tutte le forme contrattuali diverse dai rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che potrà essere restituito al datore di lavoro solo se il precedente contratto a termine venga convertito in rapporto di lavoro a tempo indeterminato; è prolungato l'intervallo di tempo minimo da rispettare prima di procedere alla riassunzione a termine; continua a essere previsto il meccanismo sanzionatorio in caso di violazione dei termini, che comporta l'automatica trasformazione del contratto a termine in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato[24].

Il "pacchetto lavoro" di Letta e Giovannini (d.l. n. 76 del 2013[25], convertito in legge n. 99 del 2013[26]) ha apportato novità ulteriori al contratto di lavoro a tempo determinato. Il primo contratto a termine, di durata non superiore a dodici mesi, resta confermato, ma si ammette la possibilità di prorogarlo, abrogando il comma 2-bis dell'articolo 4, che non ne consentiva la proroga, rendendo così

applicabile la norma generale sulla prorogabilità. Inoltre, il contratto a termine acausale è ammesso «in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»[27]. Con tale modifica è stata, quindi, eliminata l'ipotesi che rinviava alla contrattazione nazionale la possibilità di prevedere altre ipotesi, nella percentuale del 6 per cento. Si lascia spazio alla contrattazione, anche aziendale, di prevedere ipotesi ulteriori all'interno del contratto c.d. acausale.

Sia la “Legge Fornero” sia il “pacchetto lavoro Letta-Giovannini” hanno, dunque, puntato sul contratto a termine per fare aumentare l'occupazione: il contratto a termine assume la funzione, di fatto, di un “patto di prova lunga” e diviene un mezzo per creare un'occasione di lavoro[28].

2.1.2. La riforma del governo Renzi

Proprio su questo fa leva la nuova disciplina risultante dalla riforma del governo Renzi, la quale giunge a una forte liberalizzazione del contratto a termine, praticamente azzerando il d.lgs. n. 368/2001: «d'ora in poi i contratti a termine saranno solo acausali, senza causale, dando la possibilità agli imprenditori di assumere con certezza senza limiti ma allo stesso tempo creando per le persone qualche occasione di uscire dall'isolamento della disoccupazione e cercare di farsi assumere»[29].

La totale liberalizzazione del contratto a termine, operata dalla legge n. 78/2014, che ha convertito, con alcune non trascurabili modifiche, il decreto-legge n. 34, ha realizzato l'obiettivo di una flessibilità pressoché totale in entrata, ma ha altresì agevolato la libertà in uscita.

Ormai tutti i contratti a tempo determinato (senza distinzione tra primo contratto o successivo) sono senza causale ossia viene meno l'obbligo per il datore di lavoro che voglia apporre un termine al contratto di lavoro subordinato di darne giustificazione mediante l'indicazione di specifiche esigenze.

Non è più necessario nemmeno il requisito della temporaneità, prima desumibile dalle leggi, per cui i contratti a termine erano ammessi solo per attività destinata a finire a breve: «ora dato che non è più necessaria la causale, i contratti a termine sono ammessi per qualunque attività anche stabile e duratura»[30].

L'unico limite che resta fermo per il datore di lavoro è il tetto di durata pari a trentasei mesi (continuativi o con proroghe e rinnovi) relativo a tutti i rapporti a termine intrattenuti con lo stesso lavoratore, per mansioni equivalenti. Per i contratti a termine continuativi sono previste dal *Jobs Act* ben cinque proroghe, «mentre per i contratti nuovi (rinnovi) non ci sono limiti, rispettando lo stacco di dieci o venti giorni previsti a pena di conversione» (art. 5 d.lgs. 368/2001, rimasto in vigore).

Oltre al limite di durata massima, incombe sul datore di lavoro un limite quantitativo, in base al quale il numero di contratti a tempo determinato non deve superare il 20 per cento dell'organico complessivo. Tale soglia potrà essere derogata dai contratti collettivi nazionali e non si applica ai contratti stipulati per determinate motivazioni, come quelli avviati per esigenze sostitutive o stagionali. Se tale limite quantitativo viene sfiorato, è prevista una sanzione amministrativa (e non più, come originariamente previsto dal decreto, la conversione in un contratto a tempo indeterminato) corrispondente al 20 per cento della retribuzione, per ogni mese di lavoro, per il primo dipendente assunto in eccesso e pari al 50 per cento per i lavoratori assunti oltre il tetto quantitativo successivamente al primo. Tali cautele mirano soltanto a evitare che il contratto a termine diventi la forma normale del lavoro nell'impresa, ovvero il tipo negoziale predominante fra i contratti di lavoro stipulati in un'impresa[31].

2.1.3. I dubbi di legittimità costituzionale

Nonostante il testo del decreto legislativo sul contratto a termine continui ad affermare il principio secondo il quale il contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la forma comune del rapporto di lavoro, nei fatti, è il contratto a tempo determinato che da eccezione sta diventando regola, con un vero e proprio capovolgimento del rapporto fino a oggi esistente tra i due modelli negoziali[32].

La riforma della materia sicuramente avvantaggia i datori di lavoro, che, con la previgente disciplina, correvano il rischio di vedersi annullare il contratto stipulato laddove il giudice considerasse la causale indicata come insufficiente.

Inoltre, viene liberalizzata non soltanto l'entrata nel mercato del lavoro, ma anche l'uscita, perché attraverso il contratto a termine si evita la disciplina dei licenziamenti e, in particolare, l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori[33].

Ma, dal punto di vista dei lavoratori, questa riforma ingenera sul piano socio-politico la formazione di una vastissima area di precari, i quali versano nei confronti del datore di lavoro in una posizione di subalternità, che potrebbe portare a una compressione dei loro diritti fondamentali e all'eventuale accettazione di condizioni lavorative deteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva[34].

La nuova disciplina in materia di contratto a tempo determinato fa sorgere, inoltre, dubbi di compatibilità con le norme europee e conseguenti dubbi di legittimità costituzionale[35]. In particolare, occorre valutare la compatibilità della nuova disciplina con la già citata Direttiva 1999/70/CE sul contratto a termine, la quale rappresenta norma interposta rispetto alla legislazione nazionale ex art. 117, comma 1, Cost.

Il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. 368/2001 (non abrogato dal d.l. 34/2014) continua a prevedere che «i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro», in conformità a un principio che la direttiva stessa impone di rispettare. Ma, nella sostanza, gli effetti della nuova normativa sembrano portare verso la liberalizzazione del contratto a tempo determinato, il quale, pertanto, potenzialmente potrebbe diventare la regola nell'ambito delle nuove assunzioni.

La direttiva europea definisce, inoltre, il lavoratore a tempo determinato come «una persona con un contratto e un rapporto di lavoro definiti direttamente tra datore di lavoro e lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico»[36]. L'aver del tutto eliminato le causali giustificative dell'apposizione di un termine al contratto rende la normativa italiana ancora compatibile con la direttiva europea?

I dubbi emergono, in particolare, dalla lettura della sentenza n. 41 del 2000 della Corte Costituzionale, la quale si è pronunciata sull'ammissibilità del referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 aprile 1962, n. 230, che allora ancora disciplinava il contratto a tempo determinato. L'abrogazione avrebbe avuto come conseguenza la possibilità di poter sempre stipulare contratti a termine senza causale, realizzando così una situazione analoga a quella determinata dall'entrata in vigore del nuovo decreto[37]. Ma la Corte Costituzionale dichiarò inammissibile il quesito referendario, affermando che quest'ultimo si poneva in contrasto con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione europea del 28 giugno 1999, in quanto «non può ritenersi ammissibile un referendum che miri all'abrogazione di una normativa interna, avente contenuto tale da costituire per lo Stato italiano il soddisfacimento di un preciso obbligo derivante dall'appartenenza all'Unione europea, ove tale abrogazione lasci quest'obbligo del tutto inadempito»[38].

La Corte proseguiva, affermando che la proposta referendaria mirava all'abrogazione delle garanzie previste dalla legge n. 230 del 1962 volte a evitare l'utilizzo indiscriminato del contratto di lavoro a tempo determinato, tale che ne avrebbe comportato una liberalizzazione, con conseguente carenza di garanzie per i lavoratori in contrasto con lo spirito e la lettera della direttiva suddetta.

Il sospetto di incompatibilità dell'attuale disciplina con la direttiva europea sembra, inoltre, confermato da una pronuncia della Corte di Giustizia Europea, nella causa *Angelidaki*, relativa a una legge greca che introduceva la possibilità di assunzione a tempo determinato da parte della pubblica amministrazione senza specifiche causali[39]. La Corte afferma che ciò comporta un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti non compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro[40].

Contro questa ricostruzione sta, tuttavia, il fatto che la direttiva dell'Unione europea prevede che – per evitare abusi nell'uso della contrattazione a termine – sia sufficiente che gli Stati membri adottino almeno *una* tra tre misure espressamente indicate: numero massimo di rinnovi; durata massima totale di più rapporti successivi; previsione di ragioni oggettive per la giustificazione del rinnovo. La normativa riformata risulterebbe, pertanto, stando alla lettera, formalmente rispettosa della direttiva europea, in quanto attua la seconda delle tre misure indicate, prevedendo un termine massimo di 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi, oltre il quale non è più consentito assumere a termine. A maggior garanzia, è altresì stabilita l'imposizione di un limite percentuale massimo pari al 20 per cento dell'organico stabile in ciascuna azienda.

Tuttavia, un dubbio ulteriore di legittimità costituzionale potrebbe essere ingenerato dalla stretta correlazione funzionale tra licenziamento e termine[41]. La Corte Costituzionale, infatti, nella sentenza 4 dicembre 2000, n. 541 afferma che gli artt. 2 e 35 della Costituzione, se non implicano necessariamente il diritto al conseguimento e al mantenimento del posto di lavoro, garantiscono, tuttavia, il diritto costituzionale a non subire licenziamenti arbitrari, legittimando i licenziamenti solo se basati su una valida motivazione[42]. Per non svuotare di significato il divieto di licenziamenti arbitrari, sarebbe necessario, quindi, prevedere una corrispondente e coerente disciplina in ordine all'apposizione del termine ai contratti di lavoro. La liberalizzazione del contratto a termine acausale, potrebbe, infatti, determinare il rischio che il datore di lavoro scelga di stipulare contratti a tempo determinato per eludere il rispetto del principio che impone una giustificazione al licenziamento. La giustificatezza dovrebbe riguardare, probabilmente, non solo la disciplina dei licenziamenti ma anche quella dei contratti a tempo determinato, prevedendo giustificazioni per l'apposizione di un termine da cui desumere le ragioni che, appunto, motivino il fatto che non si stipuli un tipico contratto a tempo indeterminato[43].

2.1.4. Riforma del contratto di apprendistato

Il decreto n. 34/2014, convertito in legge, è anche intervenuto in materia di contratto di apprendistato. Quest'ultimo è un rapporto di lavoro subordinato a causa mista perché il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore, oltre alla retribuzione, anche la formazione professionale necessaria.

La sua disciplina è stata completamente riscritta dal d.lgs. n. 167/2011[44], sul quale sono già in precedenza intervenuti il governo Monti e Letta, ognuno apportando al decreto modifiche più o meno rilevanti, con l'obiettivo dichiarato ma non raggiunto di fare diventare tale contratto la via principale attraverso la quale far entrare i giovani nel mondo del lavoro.

Le ultime novità in materia di apprendistato sono contenute nell'art. 2 del decreto legge n. 34/2014, che propone nuove misure di semplificazione, intervenendo in particolare sull'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, recante i principi di base di tale istituto.

Viene confermato l'obbligo della forma scritta, oltre che per il contratto e per il patto di prova, anche per il piano formativo individuale, sebbene in forma sintetica e definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Il piano rappresenta la formalizzazione del percorso formativo professionale che l'azienda deve offrire al lavoratore per adempiere pienamente all'obbligo formativo che caratterizza questa tipologia contrattuale. Prima della conversione in legge, il decreto aveva soppresso tale obbligo, ma ciò avrebbe reso complessi o addirittura impossibili i controlli da parte degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro[45].

Viene fatta salva la clausola di stabilizzazione, anch'essa originariamente soppressa, la quale prevede che, «ferma restando la possibilità per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi [...], esclusivamente per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro»[46].

Le conseguenze del nuovo assetto legale sono evidenti anche con riferimento al regime sanzionatorio, dato che sembra ripristinata l'automatica conversione in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore di lavoro irrispettoso dell'obbligo di stabilizzazione legale o anche solo contrattuale di una data percentuale di apprendisti[47].

Con riferimento al contratto di apprendistato di mestiere o professionalizzante, la modifica apportata riguarda la formazione di base trasversale *ex art. 4, comma 3, lettera c)*, del Testo Unico. La formulazione originaria del "Decreto Poletti" escludeva le Regioni da tale competenza, eliminando per il datore di lavoro l'obbligo di integrare la formazione professionalizzante o di mestiere con l'offerta formativa pubblica. Dopo la conversione, tale articolo attribuisce, invece, alle Regioni l'onere di proporre al datore di lavoro l'offerta formativa pubblica entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, eventualmente avvalendosi del datore di lavoro e delle associazioni di categoria disponibili. Viene, quindi, mantenuto il ruolo delle Regioni nella formazione di base e trasversale (l'eliminazione del quale avrebbe generato un contenzioso costituzionale tra governo e Regioni), subordinandolo, però, all'obbligo propositivo gravante sulla Regione stessa, in mancanza del quale saranno il datore di lavoro o le associazioni di categoria a garantire la formazione.

La legge di conversione interviene, inoltre, sul contratto di apprendistato di primo tipo, cioè quello per la qualifica e per il diploma professionale, disciplinato dall'art. 3 del Testo Unico, confermando la previsione del d.l. n. 34/2014 circa il trattamento retributivo dell'apprendista. Nell'apprendistato le ore di formazione sono ore di lavoro, e di conseguenza devono essere retribuite come tali: i contratti collettivi devono rideterminare il trattamento economico del tempo di formazione, tenendo conto che non può essere inferiore a quella corrispondente al 35 per cento del monte ore complessivo.

Nelle modifiche apportate all'istituto dalla legge di conversione, pare permanere l'idea illusoria che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura formale, tanto a livello nazionale che regionale, come dimostra il fatto che gli interventi siano stati principalmente su aspetti di dettaglio (forma scritta del piano formativo, formazione pubblica, stabilizzazione), considerando la pianificazione e il controllo di un percorso di apprendimento e crescita professionale alla stregua di un problema burocratico[48].

2.2. Disegno di legge delega al governo: la security

Il decreto legge n. 34/2014, come detto, costituisce soltanto un tassello di quell'ampio progetto di riforma del mercato del lavoro che è il *Jobs Act*. Il secondo tassello consiste in un ampio disegno di legge delega al governo 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 alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro[49].

È necessario che il disegno di legge delega venga approvato e attuato, al fine di realizzare una riforma che ben si conformi al concetto di flessicurezza, di cui sopra: se il decreto legge, infatti, segue la strada della *flexibility*, il disegno di legge delega, propone una serie di misure di *security* necessarie a tutelare il lavoratore nelle fasi di transizione dall'occupazione alla disoccupazione, che più facilmente si verificano in un mercato del lavoro caratterizzato dalla flessibilità in entrata e in uscita. Più in generale, in un sistema come il nostro che, oltre a voler seguire modelli di *flexicurity*, è altresì caratterizzato da una forte crisi economica, sono necessarie misure che garantiscano un'esistenza degna all'individuo anche quando quest'ultimo non sia in grado di garantirselo da solo, mediante propria retribuzione, poiché non riesce ad accedere al mondo del lavoro o, se anche lavoratore, rientra nella categoria, sempre in più ampia crescita, dei *working poors*. Non bisogna dimenticare, infatti, che la Costituzione italiana riconosce il diritto a un'esistenza libera e dignitosa in quanto e come membri della società a prescindere dalla condizione di lavorativa[50].

In relazione a ciò, prima di analizzare nello specifico le previsioni del disegno di legge in questione, occorre ricordare che interventi in materia di politiche sociali vi sono stati anche durante il governo Letta. La proposta più importante, rimasta tuttavia sulla carta, è stata il Sia (*Sostegno per l'inclusione attiva*). Si trattava, nelle intenzioni, di un istituto che si poneva nel solco del reddito minimo di inserimento sperimentato alla fine degli anni Novanta[51]: un sostegno rivolto in generale ai poveri, che ne avrebbero potuto godere a patto di adottare comportamenti virtuosi, come accettare i posti di lavoro disponibili, frequentare corsi di formazione e riqualificazione, svolgere compiti di cura. Il Sia si sarebbe configurato come uno strumento caratterizzato dall'universalità, in quanto destinato a tutti i poveri e non solo ad alcune categorie di soggetti; avrebbe potuto garantire una rete di protezione a tutti i disoccupati, lavoratori autonomi compresi, favorendo una maggiore flessibilità del mercato del lavoro.

Tuttavia, la previsione di questa misura di reddito minimo di tipo non categoriale è stata abbandonata a favore di uno strumento con raggio di azione più ristretto: la *Nuova social card*, una misura di contrasto alla povertà in fase di sperimentazione, i cui beneficiari sono individuati in base a criteri molto stringenti[52].

Il governo Renzi, con la "fase due del *Jobs Act*", intende intervenire in materia di ammortizzatori sociali, recuperando l'idea dell'universalità, anche se non senza importanti limiti e contraddizioni.

2.2.1. Universalizzazione del sussidio di disoccupazione?

Si prevede, in primo luogo, l'universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi (Assicurazione Sociale per l'Impiego), sussidio alla disoccupazione creato dall'ex-ministro del *welfare*, Elsa Fornero, operativo dal 1° gennaio 2013, che sostituisce la maggior parte delle indennità di disoccupazione vigenti in precedenza[53].

Il disegno di legge delega in esame si propone di rimodulare l'ASpI, omogeneizzando la disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, e rapportando la durata dei trattamenti alla precedente storia contributiva del lavoratore. Si vuole, inoltre, almeno negli intenti, universalizzare il nuovo sussidio di disoccupazione, chiamandolo Naspi (Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego), ed estendendone il campo di applicazione anche nei confronti dei lavoratori con contratto di collaborazione

coordinata e continuativa. Tale sussidio dovrebbe spettare a chi ha perso il posto di lavoro dopo aver lavorato non meno di tre mesi, e durare la metà esatta dei mesi lavorati negli ultimi quattro anni, fino a un massimo di due anni.

Anche se il disegno di legge parla di universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi, in realtà non può parlarsi di una vera e propria universalizzazione, in quanto restano esclusi dal raggio di azione del nuovo sussidio i lavoratori autonomi, i quali già godono di scarse garanzie e spesso non vengono presi in considerazione quando si introducono nuove misure di sostegno ai lavoratori^[54]. Vero è che il modello di lavoratore che i Costituenti avevano in mente al momento della stesura del testo costituzionale e della relativa costruzione del sistema di tutele era quello del lavoratore subordinato, visto come soggetto debole in quanto sottoposto a un datore di lavoro. Tuttavia, non bisogna dimenticare che la nostra Costituzione tutela il lavoro in ogni sua forma e applicazione (art. 35 Cost.). Occorre, quindi, che le nuove politiche sociali e del lavoro prendano in considerazione anche i lavoratori autonomi qualora si trovino in condizione di debolezza, per rilanciarne l'attività e fornire loro idonee garanzie.

2.2.2. Reddito minimo garantito?

Il disegno di legge delega prevede, inoltre, l'introduzione eventuale, dopo la fruizione dell'Aspi, di un sussidio di disoccupazione di secondo livello rivolto agli ex-lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, che versino in una situazione di indigenza attestata da valori ridotti dell'Isee (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), purché tale prestazione sia "compensata" dalla partecipazione obbligatoria a iniziative di attivazione.

Si vuole in questo modo delineare un sussidio che, per certi aspetti, segua il modello del reddito minimo di inserimento, ma con il grave limite di non rivolgersi a tutti i cittadini che si trovino sotto la soglia di povertà, ma si tratta ancora una volta di una misura di sostegno al reddito di tipo categoriale, dedicata a chi aveva il lavoro e lo ha perso involontariamente, ha avuto diritto all'Aspi, ma ha esaurito tale diritto, e si trova a essere povero: «coloro che non sono mai riusciti, per motivi diversi, a trovare un'occupazione che facesse loro maturare il diritto all'Aspi, ne sono esclusi e con loro anche le loro famiglie»^[55].

Continua, insomma, a mancare una **misura di sostegno al reddito** per tutti coloro che si trovano in povertà, che, viceversa, esiste nella quasi totalità dei paesi UE ed è specificamente **raccomandata dalla UE stessa**^[56].

2.2.3. Assistenza sociale a prescindere dallo stato di disoccupazione?

Nella delega il requisito dello *status* di disoccupato che ha esaurito il diritto all'Aspi e ha, in caso di indigenza, diritto a ottenere sostegno economico sembrerebbe contraddetto dalla previsione della «eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale», che fa sorgere alcune incertezze interpretative. Chi ha scritto il testo del disegno di legge probabilmente non aveva l'intenzione di ampliare l'accesso all'assistenza economica anche ai *working poors* (risultato che deriverebbe da un'interpretazione della disposizione, secondo la quale lo *status* di disoccupato non costituisce più condizione necessaria a usufruire delle prestazioni assistenziali), ma di operare, al contrario, una **restrizione** all'accesso ad altre prestazioni assistenziali, per godere delle quali

non sarà sufficiente dimostrare *solo* di essere disoccupati[57]. Permangono, comunque, sul punto dubbi interpretativi che necessitano di essere superati mediante una attenta riformulazione della disposizione in questione.

2.2.4. Servizi per l'impiego e politiche attive per il lavoro

Il disegno di legge prosegue con una delega al governo in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro. Quindi, dovrebbe finalmente esserci una politica attiva che aiuti o, almeno, non ostacoli l'occupazione[58].

Le politiche attive, infatti, sono sempre state trascurate, e se ora si mettessero effettivamente in pratica, sarebbe un importante passo avanti[59]. Il riordino previsto dalla delega è diretto a garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega prevedono, tra le altre cose, la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione vigenti; la razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e di quelli per l'autoimprenditorialità; l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con il conferimento alla medesima delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego cioè di reinserimento dei disoccupati nel mondo e in materia di ammortizzatori sociali, cioè dell'ASpI; l'introduzione di modelli sperimentali, che impieghino strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle esperienze più significative di reddito minimo di inserimento svolte a livello regionale.

Da queste previsioni, risulta in maniera evidente il nesso tra la prima parte del disegno di legge, relativa agli ammortizzatori sociali, e la successiva parte, relativa ai servizi per l'impiego e, in particolare, al contratto di ricollocazione come metodo per coniugare politiche passive e attive del lavoro, subordinando l'erogazione del sostegno al reddito del disoccupato alla sua disponibilità effettiva a cogliere le occasioni di lavoro che gli vengono offerte, ma anche per tutte le attività di ricerca e formazione[60].

2.2.5. Verso il contratto unico a tutele crescenti?

Il disegno di legge prevede anche una delega al governo in materia di semplificazione, non solo per rendere più semplici, ma anche per razionalizzare le procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, intervenendo sugli atti di carattere burocratico e amministrativo.

Rilevante, in particolare, è la delega al governo al riordino e alla semplificazione delle forme contrattuali esistenti, anche al fine di facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro da parte di chi è alla ricerca di occupazione. Tale delega è particolarmente ampia e, per questo, di complessa attuazione. Tra i principi e i criteri direttivi si richiede di individuare e analizzare tutte le tipologie contrattuali esistenti con possibilità di interventi di riordino mediante abrogazioni o introduzione di ulteriori forme di contratto di lavoro.

Si prevede la redazione di un "codice del lavoro" che disciplini le diverse tipologie contrattuali, eventualmente prevedendo l'introduzione sperimentale di forme contrattuali ulteriori che favoriscano l'inserimento nel mondo del lavoro con tutele crescenti nei confronti dei lavoratori.

Nel disegno di legge è, quindi, presente l'obiettivo di far nascere un contratto di lavoro a tutele crescenti[61]. Si tratta di un percorso tutto da costruire, il cui approdo non sarebbe un nuovo tipo di contratto e nemmeno un contratto unico che sostituisce tutti quelli esistenti, ma un contratto a tempo indeterminato caratterizzato da una nuova disciplina più flessibile che meglio si adatti ai tempi attuali: un contratto che lascerebbe alle aziende, in una prima fase, una sostanziale libertà di licenziamento e una più semplice possibilità per il lavoratore di recedere[62].

2.2.6. *Verso il salario minimo?*

Si prevede, inoltre, eventualmente in via sperimentale, l'introduzione di un *salario minimo* che riguardi tutti i rapporti di lavoro subordinato, condizionato, però, a un confronto con le parti sociali. Infatti, in Italia non esiste un "salario minimo per legge" cioè una **retribuzione base oraria, giornaliera o mensile**, a cui ha diritto il lavoratore, prevista dalla legge italiana, ma soltanto minimi retributivi stabiliti dai sindacati nei contratti collettivi di settore.

Il compenso orario minimo è qualcosa di molto delicato che va studiato e applicato seguendo criteri precisi, e, per questo, si tratta di un argomento che deve essere affrontato, ma non unilateralmente per capire quali siano i rischi e quali i vantaggi, onde evitare di creare effetti distorsivi sul mercato del lavoro[63]. **In particolare, il salario minimo per sua stessa natura non deve essere troppo alto, per non rischiare di deprimere il mercato del lavoro e di produrre un risultato opposto a quello desiderato** ossia la diminuzione dei posti di lavoro e l'aumento del lavoro nero[64]. D'altra parte, l'introduzione di tale misura allineerebbe il nostro ordinamento a quello dei maggiori Paesi occidentali industrializzati e darebbe certamente piena attuazione all'art. 36 Cost., il quale recita che la retribuzione, cui ha diritto il lavoratore, debba essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma che, allo stesso tempo, debba essere anche sufficiente a garantire, non solo a lui ma anche alla sua famiglia, un'esistenza libera e dignitosa. Tale garanzia potrebbe ritenersi integralmente soddisfatta proprio mediante la previsione legislativa di un compenso orario minimo che, d'altra parte, esiste già in quasi tutti gli Stati dell'Unione Europea. Inoltre, il salario minimo, oltre a garantire il diritto a una paga oraria dignitosa per ogni lavoratore, diminuendo lo sfruttamento, potrebbe costituire un incentivo al consumo, migliorando in questo modo l'economia.

2.2.7. *Verso la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di vita?*

La delega si occupa altresì di conciliare i tempi di lavoro con le esigenze genitoriali. In particolare, l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di permettere anche alle donne di affermarsi professionalmente, evitando che siano poste di fronte alla scelta di avere dei figli e dedicarsi a loro oppure lavorare.

A tal fine si prevede la volontà di universalizzare l'indennità di maternità, estendendola a tutte le categorie di donne lavoratrici; la garanzia alle lavoratrici, madri parasubordinate, del diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro; l'introduzione del *tax credit*[65] per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori e che non raggiungano una determinata soglia di reddito, al fine di incentivare il lavoro femminile, abolendo, invece, la detrazione per il coniuge a carico; l'incentivazione di accordi collettivi che favoriscano la flessibilità dell'orario lavorativo al fine di favorire la conciliazione dell'attività lavorativa con l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti.

3. Conclusioni: tra flessibilità e sicurezza prevale (per ora) la flessibilità

Il *Jobs Act* si propone di realizzare un vasta opera di riforma del mercato del lavoro e di incrementare il tasso di occupazione. Tuttavia, il progetto non presenta la portata rivoluzionaria che promette di avere poiché, considerato nel suo complesso, presenta alcune carenze. Per superare la crisi occupazionale non è possibile puntare esclusivamente sulla flessibilizzazione, anche perché l'opera di riforma del diritto non è di per sé sufficiente alla creazione di occupazione.

Il *Jobs Act* non prevede strumenti e risorse per incentivare le assunzioni da parte delle imprese, e soluzioni per sbloccare concorsi pubblici per l'accesso ai posti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione[66].

Non prevede alcun investimento nella ricerca scientifica e nell'innovazione come mezzo attraverso cui superare la situazione di crisi in cui versiamo e avviarsi sulla strada della ripresa economica. Investire nella ricerca è, invece, necessario per migliorare la capacità di trasformarla in prodotti e servizi innovativi e all'avanguardia che soddisfino l'economia di mercato.

Non mostra di voler investire nel capitale umano, offrendo proposte valide al fine di potenziare il livello di istruzione e formazione dei giovani italiani, in particolare creando un punto di contatto e continuità tra mondo scolastico o universitario e mondo del lavoro. In Italia, infatti, a differenza di altri Paesi europei, la scuola e l'università offrono molte conoscenze teoriche ma non "insegnano" ad applicarle nella pratica, senza avviare concretamente i giovani ai mestieri o alle professioni per i quali stanno studiando.

Inoltre, nonostante il *Jobs Act* si proponga come un piano di riforma a carattere universale, in realtà si configura come un intervento di nuovo di tipo settoriale, soprattutto nella parte relativa alle politiche passive del lavoro. Esclude, infatti e ancora, dalle reti di protezione sociale i poveri *tout court*, che non siano stati in precedenza lavoratori, e la categoria dei lavoratori autonomi.

In conclusione, il *Jobs Act*, nell'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, pende ancora troppo verso la flessibilità, lasciando mano libera all'insicurezza che riesce così a penetrare in maniera sempre più invasiva nella vita di chi cerca lavoro.

Dott.ssa Martina Cataldi

[1] Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

[2] La regolazione del mercato del lavoro ha origini ben più lontane dell'attuale crisi economica, le quali sono da ricercarsi nel fatto che il «diritto del lavoro, scienza particolarmente sensibile alle trasformazioni economiche, sociali e politiche, sembra allontanarsi progressivamente dal modello costituzionale, mettendo a dura prova lo stesso principio costituzionale che vede nel lavoro stabile e a

tempo indeterminato il principale paradigma di riferimento per l'erogazione dei diritti, nonché lo "strumento" principale attraverso cui garantire a tutti sicurezza e libertà». La tipologia dei rapporti di lavoro e la stessa concezione sociale e antropologica del lavoratore sono stati profondamente modificati dalla globalizzazione dei mercati, dalla terziarizzazione dell'economia e dall'innovazione tecnologica. Tutto ciò è affermato da F. Fontanarosa, *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in «[Rivista AIC](#)», n. 4, 2012.

[3] *Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 [COM (2010) 2020 definitivo].

[4] F. Fontanarosa, *op. cit.*

[5] *Ibidem*. Nello stesso senso, L. Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 25, il quale afferma che i lavori flessibili favoriscono l'aumento dell'occupazione ma al contempo richiedono alla persona di adattare ripetutamente la propria esistenza alle esigenze mutevoli della macchina produttiva, determinando precarietà e tutti gli oneri umani che ne discendono: «limitata o nulla possibilità di formulare previsioni e progetti» «riguardo al futuro (quello professionale ma spesso anche quello esistenziale e familiare)» e impossibilità di accumulare significativa esperienza professionale.

[6] F. Fontanarosa, *op. cit.*

[7] Legge 24 giugno 1997, n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*.

[8] Legge 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*.

[9] Legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

[10] Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*.

[11] Legge 16 maggio 2014, n. 78, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*.

[12] Disegno di legge delega al governo 12 marzo 2014, n. 1428, riguardante la *Riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e politiche attive, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, di riordino delle forme contrattuali e di miglioramento della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita*.

[13] C. Salazar, *op. cit.*

[14] *Ibidem*.

[15] Legge 18 aprile 1962, n. 230, *Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato*.

[16] P. Carinci, R. DE Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, Utet Giuridica, 2011.

[17] Legge 28 febbraio 1957, n. 56, *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*.

[18] Decreto Legislativo 6 settembre 2001, n. 368, *Attuazione della Direttiva 99/70/UE relativa all'accordo quadro sul contratto di lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES*.

[19] Direttiva 99/70/UE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

[20] Legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

[21] Legge 28 giugno 2012, n. 92, Art. 1.

[22] Decreto Legislativo 6 settembre 2001, n. 368, Art. 1, comma 1, come modificato dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92.

[23] C. Salazar, *op. cit.*

[24] F. Fontanarosa, *op. cit.*

[25] Decreto Legge 28 giugno 2013, n. 76, *Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*.

[26] Legge 9 agosto 2013, n. 99, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*.

[27] Art. 7, comma 1, lett. b, decreto legge 28 giugno 2013, n. 76.

[28] M. Miscione, *I contratti di lavoro a termine 2013*, in «Il lavoro nella giurisprudenza», n. speciale, 2013, p. 13.

[29] M. Miscione, «Jobs Act» con un primo decreto legge e un ampio disegno di legge-delega, in «Il lavoro nella giurisprudenza», n.4, 2014, p. 306.

[30] *Ibidem*, p. 309.

[31] P. Ichino, *op. cit.*

[32] S. Mattone, *La legge n. 78/2014: un requiem per il diritto del lavoro?*, su www.dirittisocialiecittadinanza.org

[33] M. Miscione, *op. cit.*, p. 310.

[34] S. Mattone, *op. cit.*

[35] Secondo quanto affermato nell'esposto alla Commissione delle Comunità Europee presentato dall'Associazione Nazionale dei Giuristi Democratici e pubblicato sul sito www.dirittisocialiecittadinanza.org

[36] Clausola 3, punto 1, Direttiva 70/1999/CE.

[37] Confronto e dubbio di legittimità costituzionale rilevabili dall'esposto alla Commissione delle Comunità europee presentato dall'Associazione Nazionale dei Giuristi democratici pubblicato su www.dirittisocialiecittadinanza.org

[38] Corte Costituzionale, sentenza 3-7 febbraio 2000, n. 41.

[39] Dubbio di incompatibilità sollevato dall'associazione Nazionale dei Giuristi democratici nell'esposto alla Commissione delle Comunità europee pubblicato su www.dirittisocialiecittadinanza.org

[40] Corte di Giustizia europea, sentenza 23 aprile 2009, c.d. *Angelidaki*, procedimenti riuniti da C-378/07 a C-380/07.

[41] P. Saracini, *Jobs Act: quella incostituzionale liberalizzazione del contratto a termine*, su www.ilfattoquotidiano.it.

[42] *Ibidem*.

[43] *Ibidem*.

[44] Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, *Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'art. 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247*.

[45] Sarebbe rimasto e rimane, infatti, in vigore l'art.7, comma 1, del decreto legislativo n. 167 del 2011 in forza del quale: «qualora a seguito di attività di vigilanza sul contratto di apprendistato in corso di esecuzione, emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali adatterà un provvedimento di disposizione, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, assegnando un congruo termine al datore di lavoro per adempiere». I controlli riguardano, proprio per la specialità del rapporto, la parte formativa e dover ricostruire il percorso formativo sulla base delle sole dichiarazioni rese dai datori di lavoro, avrebbe reso tutto particolarmente difficoltoso.

[46] Legge 16 maggio 2014, n. 78, allegato contenente modificazioni apportate in sede di conversione al decreto legge 20 marzo 2014, n. 34: modifiche all'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto legge n. 34/2014. Precedentemente, il decreto legislativo n. 167/2011 si limitava ad affidare alla contrattazione collettiva la possibilità di definire clausole di stabilizzazione; la legge n. 92/2012 introduceva, invece, un obbligo legale di stabilizzazione pari al 50 per cento degli apprendisti quale condizione per successive assunzioni in apprendistato da parte dello stesso datore di lavoro con l'obiettivo dichiarato di contenere la precarizzazione del lavoro, ma con la conseguenza di disincentivare troppo i datori di lavoro ad assumere con contratto di apprendistato. Il decreto legge n. 34/2014, nella sua versione originaria, si proponeva di eliminare radicalmente le clausole di stabilizzazione degli apprendisti viste come un'inutile vessazione nei confronti del datore di lavoro e, pertanto, sopprimeva l'obbligo di natura legale, ma lasciava la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere clausole di stabilizzazione, che, però, avrebbero perso il carattere di imperatività e la copertura legale, non essendovi riferimento espresso nel testo del decreto. La legge n. 78/2014, di conversione del suddetto decreto legge, ha fatto marcia indietro, collocandosi, quindi, a metà strada tra quanto previsto dal Testo Unico e dalla "Legge Fornero". Si veda M. Tiraboschi, *Apprendistato: una semplificazione di facciata*, su www.adapt.it.

[47] *Ibidem*.

[48] *Ibidem*.

[49] Disegno di legge delega 4 aprile 2014, n. 1428, *Delega al governo 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 alla maternità e alla conciliazione*.

[50] Da ultimo, C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

[51] Il governo Prodi introduce e attiva la sperimentazione preliminare del Reddito minimo di inserimento con la legge finanziaria per il 1998 (legge n. 449 del 1997) e il successivo decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237.

[52] La *Nuova social card* si rivolge, infatti, a famiglie che versino in condizioni economiche disagiate e in cui siano presenti figli minori, in cui nessun componente adulto svolga attività lavorativa al momento della presentazione della domanda e ove almeno un membro abbia perso il lavoro negli ultimi tre anni oppure, nei sei mesi precedenti la presentazione della domanda, abbia avuto un reddito complessivo da lavoro inferiore a quattromila euro. Non è sufficiente, quindi, essere «poveri e avere almeno un figlio minore. Occorre anche che nessuno in famiglia sia neppure minimamente occupato e, allo stesso tempo, che almeno un componente abbia perso o cessato il lavoro, dimostrandolo con l'esistenza di contributi versati in passato. Quest'ultima condizione è intesa a evitare le domande dei lavoratori in nero», anche se in questo modo si rischia piuttosto «di escludere sia chi ha accesso solo a lavori in nero poco pagati, sia chi, per motivi familiari o altro, non è mai riuscito a entrare nel mercato del lavoro». Si veda a proposito, C. Saraceno, *Un aiuto ai poveri che sa di vecchia politica*, su www.lavoce.info

[53] Tale misura può essere richiesta da tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso la loro occupazione per motivi indipendenti dalla loro volontà e che, quindi, versino in uno stato di disoccupazione involontaria, situazione che a norma dell'art. 38, comma 2, Cost., letteralmente inteso, implica che al lavoratore siano assicurati mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita. Per poter beneficiare di tale indennità, oltre allo stato di disoccupazione, occorre essere immediatamente disponibili allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa, e far valere almeno due anni di assicurazione e almeno 52 settimane di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione. Ai soggetti beneficiari dell'Aspi che, però, non posseggano il requisito contributivo di 52 settimane di contribuzione negli ultimi due anni, ma possano far valere almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi dodici mesi, è liquidata un'indennità denominata mini-Aspi.

[54] Basti pensare anche al recentissimo “Decreto Irpef”, che prevede la riduzione di questa imposizione fiscale con conseguente lieve aumento delle retribuzioni: anche tale intervento si rivolge soltanto ai lavoratori dipendenti, escludendo dalla categoria dei beneficiari, i **lavoratori autonomi**, le piccole **partita Iva**, il popolo degli artigiani e dei lavoratori in proprio.

[55] C. Saraceno, *Il reddito minino sparito dall'agenda*, su www.lavoce.info

[56] Sul punto, C. Tripodina, *op. cit.*

[57] *Ibidem*.

[58] M. Miscione, *op. cit.*, p. 307.

[59] *Ibidem*.

[60] P. Ichino, *Jobs Act: che cosa contiene il disegno di legge-delega*, su www.pietroichino.it

[61] Chi ha formulato e sviluppato l'idea del contratto di lavoro a tutele crescenti è l'economista Tito

Boeri, il quale critica l'incompatibilità tra tale contratto e la nuova disciplina del contratto a tempo determinato. Si veda a proposito, T. Boeri, *Norme sul lavoro sull'orlo della schizofrenia*, su www.lavoce.info.it

[62] L'ipotesi più accreditata di contratto a tutele crescenti, prevede che per i primi 36 mesi non si applichino al dipendente le protezioni contro i licenziamenti *ex art. 18* dello Statuto dei Lavoratori, che, quindi, potrebbe essere licenziato senza una giusta causa senza avere diritto a essere reinserito nell'organico dell'azienda ma potendo ottenere soltanto un'indennità a titolo di risarcimento. Dal quarto anno in poi, invece, scatterebbero le stesse protezioni previste per tutti gli altri lavoratori più anziani. L'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti **dovrebbe, però, essere bilanciata da una conseguente limitazione delle forme flessibili.**

[63] Per i favorevoli a questo diritto, l'introduzione del salario minimo garantirebbe il diritto a una retribuzione dignitosa per ogni lavoratore, aiuterebbe a prevenire sfruttamento e abusi da parte dei datori di lavoro e costituirebbe un incentivo al consumo in grado di dare una scossa all'economia. Coloro che, invece, sono contrari al salario minimo ritengono che la sua introduzione determinerebbe un irrigidimento del mercato del lavoro. Le imprese, infatti, potrebbero essere indotte a escludere, laddove non possano permettersela, una parte di forza lavoro, eventualmente disposta anche ad accettare un salario inferiore rispetto a quello fissato per legge, incentivando, in questo modo, il lavoro nero.

[64] E. Voltolina, *Jobs Act, l'essenziale è il salario minimo*, su www.articolo36.it

[65] Si tratta di uno sconto fiscale offerto sotto forma di credito di imposta.

[66] A proposito, si veda la "proposta di proposta di legge" delineata da G. Ortona. G. Ortona, *Una proposta per il rilancio dell'economia*, su www.sbilanciamoci.info