

# Spunti critici sulla riforma del mercato del lavoro

(disegno di legge n. 3249 Senato della Repubblica)

di **Maria Casola** - *Tribunale del Lavoro di Roma*

Poiché è appena iniziato il percorso parlamentare relativo al disegno di legge n. 3249, in tema di mercato del lavoro, sembra utile qualche considerazione critica non tanto sul contenuto precettivo di dettaglio del testo ancora in discussione, quanto piuttosto sulle finalità complessive della riforma e soprattutto sul rapporto tra tecniche legislative adottate e scopi prefissati.

Intanto, dalla lettura dell'art. 1 del disegno di legge è possibile subito individuare gli scopi perseguiti dal legislatore, anzi, a ben vedere, lo scopo, sostanzialmente unitario, cui tende l'intera riforma, cioè favorire l'occupazione come strumento di crescita del paese. Infatti, al di là delle espressioni formali e ridondanti usate dalla legge, ben si percepisce che la crescita del tasso di occupazione e dei livelli di occupabilità dei cittadini è considerata il traguardo finale e la stessa ragione d'essere delle modifiche ordinarie avviate. Scompare, invece, nel contenuto programmatico del citato art. 1, ogni riferimento alle esigenze di salvaguardia "dello sviluppo e della competitività delle imprese", profilo oggetto, invece, di specifico richiamo nella presentazione della riforma da parte del Ministro del Lavoro al Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 e dallo stesso approvata in pari data.

Lo scopo centrale di implementazione della occupazione viene perseguito, nel disegno del legislatore, attraverso interventi che sostanzialmente dovrebbero tendere tutti verso l'obiettivo ultimo dell'ampliamento dell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente, pur con la connessa revisione della disciplina dei licenziamenti, in adeguamento "alle esigenze del mutato contesto di riferimento". Di cornice a questo ambito, si trova, poi, la spinta verso un equo riassetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive, in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone.

Se questi, in estrema sintesi, sono gli obiettivi della riforma Monti, occorre interrogarsi su quali siano gli strumenti regolativi predisposti dal legislatore a sostegno delle finalità prefissate, quanto meno per valutarne il nesso di coerenza o funzionalità interna.

Le tecniche d'intervento normativo proprie del disegno di legge n. 3249 seguono almeno tre direttrici fondamentali.

In primo luogo, la riforma interviene con misure di limitazione di qualsiasi forma di lavoro flessibile. Il disfavore palesato verso la flessibilità contrattuale non vale soltanto con riferimento allo sfruttamento distorsivo ed improprio della precarietà, *escamotage* per l'abbattimento abusivo del costo del lavoro, ma anche avuto riguardo all'uso proprio e corretto degli schemi atipici di lavoro, essendo stato definitivamente generalizzato un meccanismo di diretta proporzionalità tra il costo ed il grado di flessibilità del lavoro.

Rimane però da verificare quanto la scelta effettuata andrà davvero a vantaggio dell'obiettivo cardine dell'aumento, anche quantitativo, dell'occupazione, posto che le fluttuazioni economiche del momento e i conseguenti continui processi di riorganizzazione degli assetti produttivi rendono oggi spesso necessitato l'uso di lavoratori atipici. Peraltro questa flessibilità si rivela sovente virtuosa, sia perché può rappresentare l'unica forma di ingresso nell'impresa, sia perché può ben

costituire il passo decisivo per la stabilizzazione nell'organico fisso. In questa ottica, desta anche perplessità l'intervenuta riduzione della percentuale di apprendisti stabilizzati, condizione necessaria per poter procedere a nuove assunzioni, per il primo triennio, al 30%.

Sotto il medesimo profilo, appare parimenti dubbia anche la previsione di acausalità del primo contratto a termine tra le parti per non più di sei mesi in quanto l'imprenditore, pur di evitare i rischi dell'illegittima apposizione del termine, ricorrerà probabilmente ad un avvicendamento continuo di precari sempre nuovi, con la perdita, da parte del singolo, di qualsiasi speranza di stabilizzazione.

Il disincentivo indiscriminato verso qualunque flessibilità, non importa se virtuosa o meno, ben si coglie anche in tema di lavoro a progetto e con riguardo alle partite IVA.

Quanto al lavoro a progetto, oltre al rafforzamento del requisito formale, deve notarsi l'inserimento di una presunzione relativa in ordine alla natura subordinata del rapporto nel caso in cui l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe a quella svolta dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente (fatte solo salve le prestazioni di elevata professionalità che possono essere individuate dai contratti collettivi).

Circa poi i titolari di partite IVA, salvo che sia fornita prova contraria da parte del committente, viene introdotta una presunzione di esistenza di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, qualora ricorrano almeno due dei presupposti tipizzati dalla legge (tra i quali l'esistenza di una postazione di lavoro presso l'azienda del committente). Si aggiunga, peraltro, che l'iscrizione del collaboratore ad albi professionali non è circostanza idonea di per sé a determinare l'esclusione dall'applicazione della disciplina in esame.

Il dato di sintesi che se ne trae è che il pur condivisibile obiettivo di consolidare la centralità del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato viene perseguito dalla riforma non in positivo, attraverso un sistema realmente incentivante per l'imprenditore, cioè che sia tale da stimolarlo ad affrontare il rischio di un aumento stabile del proprio organico fisso, pur in un momento storico realmente fluttuante; viceversa, la *vis attractiva* del lavoro dipendente viene imposta solo come conseguenza punitiva o sanzionatoria dell'uso imperfetto della flessibilità.

Quel dualismo oppositivo ed oppressivo già serpeggiante nell'ordinamento lavoristico, tra subordinazione e ciò che non lo è, riceve così un ulteriore suggello. Inoltre, il ricorso continuo della legge al meccanismo presuntivo, quindi alla coatta eterodeterminazione del tipo negoziale, crea a propria volta nelle parti, già durante il rapporto, un senso di sfiducia reciproca ed una alterazione delle regole generali di correttezza nell'esecuzione del contratto.

Tutto questo provocherà, come possibile conseguenza, la sfiducia assoluta delle imprese nazionali nell'utilizzazione di schemi tipologici diversi dal lavoro dipendente a tempo indeterminato, causando, in radice, un generale effetto disincentivante nell'investimento produttivo in Italia.

I lavoratori, del resto, non potranno che risentire dell'atteggiamento di diffidenza negoziale da parte delle imprese, posto che quell'itinerario ormai consueto e per molti versi accettabile, di chi entra nell'impresa con contratto *ad tempus* e successivamente vede stabilizzato il proprio rapporto, rischierà di non trovare neppure l'avvio negoziale iniziale.

I dubbi che ne derivano rispetto alla finalità ultima della crescita occupazionale sono palesi.

Quanto alla seconda direttrice della novella, inerente la nuova disciplina dei licenziamenti individuali, si apprezzano positivamente alcuni passaggi, quali l'introduzione dell'obbligo di motivazione formale contestuale all'atto risolutorio, la razionalizzazione della disciplina della revoca e la previsione di un tentativo obbligatorio di conciliazione preliminare alla stessa formalizzazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, con la ricerca congiunta anche

di soluzioni alternative, il cui eventuale esito negativo ha rilievo per la determinazione dell'indennità risarcitoria di cui all'articolo 18, comma 8, della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Di contro, nonostante sia stata esaltata come clamorosa innovazione, in realtà è rimasta modificata *in peius* la tutela già esistente in tema di licenziamenti discriminatori e per motivi illeciti (equiparati dall'art. 4, comma 6 Dlgs 216/2003). Il nuovo Governo ha infatti ridotto il livello di protezione dei soggetti licenziati per motivi discriminatori, tenuto conto che la nullità di questo tipo di atti era già sancita sin dal 1966 (art. 4 l. n. 604), con la conseguente applicazione anche alle piccole imprese della disciplina codicistica di diritto comune, la quale comporta comunque il ripristino del rapporto ed il risarcimento dell'intero danno, mentre il nuovo comma 4° del nuovo art. 18 limita "l'indennità" a massimo dodici mensilità della retribuzione globale di fatto, e ciò ad onta dei maggiori tempi di durata del processo e della presumibile persistenza dello stato di disoccupazione.

Ma sono proprio le modifiche inserite sull'art. 18 a destare le maggiori perplessità, posto che il sacrificio di tutela immanente a qualsiasi ipotetico ridimensionamento della tradizionale tutela reale sarebbe stato accettabile, in termini sistematici, solo se si fosse concretizzato in un reale polo di attrazione per nuove assunzioni a tempo indeterminato. Diversamente, il disegno di legge non solo non riesce a definire un sistema razionale di flessibilità in uscita (così come l'Unione Europea solleciterebbe), e ciò neppure per i licenziamenti economici, ma finisce con l'azzerare i risultati interpretativi frutto di anni di elaborazione, sulle causali del licenziamento e sulle conseguenze sanzionatorie, annullando qualsiasi margine di prevedibilità degli esiti delle controversie.

Si consideri, in particolare, quale allarmante incertezza la nuova disposizione crei in ordine all'individuazione dei licenziamenti per motivi soggettivi sottratti alla tutela reale, al significato di "manifesta insussistenza del fatto" posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, *ab imis*, ai parametri di esercizio della scelta giudiziale di reintegra in una imprecisata discrezionalità. Con l'aggravante che l'equivocità della norma si incrocia pericolosamente con lo spinoso e rinnovato tema della suddivisione dei carichi assertivi e probatori, con esiti di assoluta incertezza.

Sono invece apprezzabili, anche se non risolutive, tutte le misure di migliore salvaguardia delle posizioni lavorative cd. deboli, dal regime delle dimissioni in bianco, al sostegno della genitorialità, mentre resta auspicabile un serio potenziamento degli strumenti di supporto alla occupazione giovanile, che muovano dalle problematiche proprie della fase formativa e dello sviluppo professionale.

Per ciò che concerne, ed è la terza direttrice del disegno, la rete di protezione dei lavoratori licenziati, la riforma oltre ad escludere forme di reale partecipazione attiva delle imprese, in ciò vanificando le istanze di uso responsabile del potere di recesso, prevede strumenti ancora incerti di formazione e ricollocazione. I meccanismi previsti non raggiungono l'obiettivo dell'universalità, così come non c'è una risposta effettivamente inclusiva per i lavoratori discontinui.

Il neo-introdotta rito speciale per le controversie in tema di licenziamenti, infine, è una figura processuale tanto superflua, quanto velleitaria e pericolosa.

Superflua, perché la scansione temporale del rito del lavoro ordinario è già così celere, in astratto, da non richiedere alcuna ulteriore forma di accelerazione, anche valutata la generale esperibilità dello strumento cautelare; velleitaria, poiché è assodato che l'inosservanza dei termini ordinatori previsti dal codice di rito costituisce un effetto collaterale, allo stato insuperabile, della assoluta sproporzione tra carichi di lavoro e personale magistratuale ed amministrativo; pericolosa, poiché l'alterazione dell'assetto oggi esistente, di una giustizia del lavoro certo non velocissima, ma comunque ragionevole e responsabile, può arrivare a congestionare gravemente gli uffici giudiziari, con effetti di generale ostruzione dei meccanismi giudiziari.

Peraltro, questa irragionevole moltiplicazione delle fasi processuali rimane in totale distonia rispetto alla tendenza ordinamentale, chiaramente espressasi negli ultimi tempi, verso la semplificazione dei riti e delle forme processuali.

Conclusivamente, ad uno sguardo d'insieme, ciò che, come *fil rouge*, spicca dallo studio del disegno di legge n. 3249 è l'aumento dei margini d'incertezza del diritto, sia per l'ambiguità oggettiva dei dettati normativi, sia per la stratificazione ipertrofica dei sistemi di tutela, con un conseguente innalzamento del tasso di imprevedibilità degli esiti delle liti. Il legislatore sembra, infatti, aver voluto forzatamente rinnovare un sistema (che almeno era) ormai collaudato da anni, per conseguire vantaggi, almeno rispetto all'obiettivo occupazionale e di crescita, tutto sommato assai limitati, se non addirittura inesistenti. A tacer d'altro, infatti, sarà la stessa inaffidabilità degli strumenti giuridici riformati, di insicura applicazione, a disincentivare il loro uso, con conseguenze negative prevedibili a scapito dei lavoratori, delle imprese e del mercato del lavoro nel suo insieme.

Inoltre, viene ancora una volta riversata sulla magistratura la responsabilità ultima della risoluzione dei contrasti e della composizione dei conflitti individuali e sociali; la giurisprudenza del lavoro, ormai da molti anni, sta sostenendo giocoforza il ruolo di mediazione tra le tensioni sociali, accollandosi in modo equilibrato e responsabile funzioni suppletive rispetto all'insufficienza della produzione normativa. Peraltro, il *self restraint* della magistratura del lavoro, attenta a non invadere ambiti di libertà costituzionalmente protetti, ha preceduto e reso in sostanza superflue le norme sull'insindacabilità di merito delle scelte dell'impresa, pur ribadite nel disegno di legge in esame.

Tuttavia, un legislatore leale e responsabile, abbandonando la tentazione di interventi manutentivi compromissori o di sola facciata, dovrebbe davvero assumersi la responsabilità di razionalizzare, semplificare, chiarire gli strumenti giuridici già esistenti, anche, eventualmente, con un'eventuale maggiore delega alla contrattazione collettiva come strumento integrativo delle clausole generali di portata vincolante. Invece di dimezzare sulla carta i tempi di durata delle controversie, una riforma saggia dovrebbe prevenire il loro proliferare.

Sotto l'egida fondamentale della certezza del diritto, le tecniche di normazione dovrebbero poi davvero tendere ad un obiettivo strategico di buona occupazione, coniugando le esigenze dell'impresa con quelle dei lavoratori, bilanciando flessibilità e tutele, all'interno di un sistema organico ed inclusivo di sostegno al reddito.

- [Segui l'iter del ddl n. 3249 sul sito del Senato della Repubblica](#)