

Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro

1. L'iniziativa più importante del Governo Renzi in materia di lavoro è attualmente il disegno di legge delega approvato dal Senato il 9 ottobre 2014, a seguito di voto di fiducia su un c.d. “maxiemendamento” concentrato in unico articolo con 14 commi (d.d.l. n. 1428, ora AC n. 2660). In tale disegno di legge, giustamente oggetto di grande attenzione politica e mediatica, si prefigura un ampio intervento sulla legislazione lavoristica, da realizzare soprattutto attraverso deleghe al Governo, di differente oggetto ma tra loro connesse.

Il comma 5 chiama il legislatore delegato a “conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro”; mentre il comma 7 affida al Governo il compito di “riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l’attività ispettiva” adottando “un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro”.

Si tratta di vari percorsi regolativi che si intersecano e che possono assumere latitudine e significati diversi a seconda della corretta e concreta impostazione della versione definitiva della legge delega e dei successivi decreti delegati. È da osservare subito che la genericità della delega, unita all’inconsueta approvazione mediante voto di fiducia, non sembrano corrispondere adeguatamente ai limiti che l’art. 76 Cost. pone all’iniziativa legislativa del Governo. In ogni caso – dopo il già incisivo intervento del d. l. 34/2014, conv. in l. 78/2014 – si preannuncia un’ulteriore riforma, potenzialmente più profonda di quella degli ultimi due o tre anni.

Ora, che l’attuale legislazione del lavoro vada risistemata, razionalizzata e semplificata costituisce – almeno per gli studiosi e gli operatori del diritto del lavoro – una esigenza indiscussa, unanimemente ritenuta urgente. Ma al di là di questa enunciazione condivisa, non mancano dissensi sul modo di affrontare vecchi e nuovi problemi irrisolti, aggravati da un legislatore che, negli ultimi dieci anni, volendo semplificare e razionalizzare, ha peggiorato la situazione, rendendo la normativa tortuosa e confusa, come tale assai difficile da gestire: tanto nelle imprese, quanto nelle aule giudiziarie.

Consapevoli delle notevoli potenzialità, ma pure dei rischi racchiusi nel d.d.l., le Riviste scientifiche *Diritti Lavori Mercati*, *Lavoro e Diritto*, *Rivista Giuridica del Lavoro* – tutte specializzate in diritto del lavoro e della sicurezza sociale e accreditate, in Italia e all'estero, nel sistema della ricerca – ritengono doveroso segnalare alcuni punti critici del disegno di legge delega in discussione e, nel contempo, suggerire un possibile diverso approccio contenutistico e procedurale per una semplificazione “seria” e “duratura” della legislazione del lavoro. Per seria e duratura si intende una semplificazione che, pur richiedendo qualche mese in più, si possa avvalere del contributo proveniente da un approfondito e intenso dibattito tra studiosi, operatori e parti sociali. Un dibattito che, forte del pluralismo culturale e metodologico della tradizione giuslavoristica italiana, affronti con spirito di grande innovazione i nodi sistematici e tecnici in sospeso e riduca così al minimo gravi e lunghi contenziosi successivi.

2. Il disegno di legge, in linea di massima apprezzabile per le disposizioni sugli ammortizzatori sociali (commi 1 e 2) – dove si incentivano i contratti di solidarietà, si prevedono la prestazione aggiuntiva “di povertà” e si estendono l’ASPI alle collaborazioni – sui servizi per il lavoro e le politiche attive (commi 3 e 4) – dove si prevede un unico centro di monitoraggio e gestione dei flussi di manodopera – contiene aspetti suscettibili di significativi miglioramenti.

Tra questi assumono rilievo preminente quelli che appaiono smentire il proposito della semplificazione:

a) nella semplificazione “amministrativo-gestionale” è eccessiva la rilevanza del profilo quantitativo (dimezzamento del numero di atti di gestione del singolo rapporto: v. comma 6, lett. a), mentre nulla si dice del profilo qualitativo assolutamente essenziale (andrebbero differenziati gli atti a seconda della loro rilevanza e indispensabilità);

b) estremamente generica appare la lettera b del comma 6 sulla “eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”. Disposizione in forte sospetto di illegittimità costituzionale: sia per violazione dell’art. 76 Cost., vista l’indeterminatezza dei criteri direttivi, sia dell’art. 25 Cost., per violazione dei principi di irretroattività della legge penale;

c) generica e incompleta appare la lettera f del comma 6 – “revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell’eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l’immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale” – che riguarda sì la necessaria effettività della legislazione, ma sulla quale è imprudente intervenire in modo superficiale e asistematico. Come è stato autorevolmente osservato, “il diritto penale del lavoro italiano fa paura quanto il ruggito di un topolino”. È allora opportuna una sua revisione complessiva, sempre che parta dalla cruciale questione della natura dei diritti, distinguendo tra quelli che, in quanto fondamentali, vanno presidiati dalla sanzione penale; e quelli che, invece, possono essere tutelati più efficacemente con altri strumenti, nel rispetto

ovviamente degli obblighi europei, cioè dei criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività;

d) le linee di riordino dei contratti di lavoro (terzo riordino, dopo quelli del d. lgs. 276 del 2003 e della l. 92 del 2012) appaiono ancora troppo generiche e imprecise perché basate su non meglio definite “semplificazione, modifica o superamento ... delle tipologie contrattuali” al fine di assicurare “l’effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale” (lett. a, comma 7).

e) Desta perplessità la previsione, ancora generica, di un “contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio”, limitato alle “nuove assunzioni” (comma 7, lett. c). Rispetto a tale contratto, sono assenti principi e criteri di coordinamento con gli altri contratti: in particolare con il contratto a termine c.d. “acausale”, di recente anzi rafforzato; o anche con l’apprendistato. Come pure sorprende l’assenza di specifici criteri di delega sulla necessità di coordinare il destino dei lavoratori attualmente in servizio “a tempo indeterminato” con l’inserimento di lavoratori nuovi assunti per “contratto a tutele crescenti”, onde scongiurare una troppo facile sostituzione dei secondi con i primi. Il che aprirebbe altri e più complessi problemi.

f) In linea generale, infine, occorre segnalare l’ambiguità della locuzione “tipologia contrattuale”: intorno ad essa legislatore e giuristi (ma anche politiche del lavoro) da tempo hanno smarrito il linguaggio della chiarezza, presupposto indispensabile di ogni intervento di semplificazione e di riordino. Con il termine “tipo” abbinato a “contrattuale”, nella teoria giuridica ci si riferisce ad uno schema contrattuale fornito di una sua tipicità: che può essere “causale” o di “assetto normativo”. Per il contratto di lavoro, la questione si è andata però sempre più complicando, anche a seguito dei menzionati “riordini” legislativi del 2003 e del 2012. A partire dalla metà degli anni ’90, si sono aggiunti intrecci e sovrapposizioni con le politiche occupazionali, maturate attraverso il Metodo Aperto di Coordinamento (c. d. MAC), di matrice europea, che fa ampio, ma non sempre chiaro, ricorso a definizioni di carattere economico-statistico. Infatti, la comparazione tra le *performance* occupazionali dei vari paesi europei – necessaria al monitoraggio della Strategia Europea dell’Occupazione (di cui il MAC è strumento) – esige un’omogeneità di categorie e definizioni, tra le quali campeggia quella di *lavoro standard o tipico*. Il problema è che questa nozione non coincide affatto con quella giuridica di *contratto di lavoro tipico*, disciplinato dall’uno o dall’altro ordinamento degli Stati membri, e fa di solito riferimento alle nozioni utilizzate in ambito econometrico. Senza dubbio in quest’ambito il *lavoro standard* (o *tipico*) è il *lavoro a tempo indeterminato* (non necessariamente *subordinato*); mentre il *lavoro a termine* è *lavoro non standard o atipico*. In presenza di una tale ambiguità semantica del riferimento “tipologico”, occorre necessariamente chiarire a quale significato del termine “tipo” si fa riferimento nel procedere al nuovo “riordino” dei contratti di lavoro.

Il disegno di legge in discussione fa un vago riferimento al tessuto occupazionale e al contesto produttivo nazionale e internazionale. Ma il riordino della tipologia contrattuale non può avere come orizzonte unico, e assorbente, quello della ripartizione delle occasioni di lavoro e della miglior resa “quantitativa” di questo o quel contratto. Il discorso giuridico sul “tipo” contrattuale ha una valenza diversa e induce

ad interrogarsi sui valori e sugli equilibri socio-politici su cui un ordinamento ritiene di fondare il modello di società e di Stato.

E allora la definizione del “tipo” di contratto di lavoro – in una Repubblica fondata sul lavoro – non può venire dopo le *performance* delle politiche occupazionali, quand’anche queste siano parametri da valutare per rientrare tra gli Stati in regola con i vincoli macroeconomici fissati dagli organi di governo dell’Ue. Il regolamento di interessi, realizzato dal tipico contratto di lavoro subordinato, ha una sua valenza costituzionale, innanzitutto interna, come ha più volte messo in luce la Corte Costituzionale; e questa valenza/rilevanza costituzionale è un vincolo anche per il legislatore delegato, che non può impostare un riordino dei contratti di lavoro ignorando i vincoli di sistema della Costituzione italiana e dell’Unione europea. L’Unione ha una sua dimensione sociale che, per quanto oscurata nel dibattito giornalistico, si esprime in vincoli giuridici, derivanti da norme di diritto secondario (essenzialmente direttive), ma anche in norme di diritto primario, come quelle della Carta dei diritti fondamentali: la cui incombenza, in fase di riordino di tipologie contrattuali sicuramente interessate dal diritto europeo, va accuratamente vagliata. Ed è dubbio che il solo rinvio a “la coerenza con la regolazione dell’Unione Europea e le Convenzioni internazionali” (con cui si chiude la frase iniziale del comma 7) sia sufficiente a sciogliere tutti i nodi di questa difficile problematica.

3. I limiti del d.d.l. 1428 evidenziati servono anche a fornire alcune prime indicazioni su metodo e contenuti per un processo di semplificazione normativa di più ampia portata e respiro, in grado di rendere davvero più intellegibile e gestibile la disciplina del lavoro in Italia. Al riguardo si devono però assolutamente affrontare altre questioni di base: senza le quali semplificazione e riordino non fanno altro che aumentare confusione e oscurità della legislazione e di conseguenza – quel che è peggio – ingiustizie e irrazionalità applicative, che si ripercuotono gravemente sull’aumento del contenzioso.

Le questioni, in linea di prima approssimazione, sono le seguenti:

1. Per semplificare il quadro normativo, ci si può avvalere di più tecniche legislative (com’è avvenuto in materia di lavoro pubblico e privato da alcuni anni: le leggi-delega 50/1999, 123/2007, 15/2009): intervento sulle norme codicistiche esistenti, con i conseguenti vincoli formali e sostanziali; elaborazione di un vero e proprio *Codice del lavoro* onnicomprensivo; predisposizione di più *Testi Unici* su normative relative a singoli istituti. Si tratta, in ogni caso, di scelte assai delicate, capaci di condizionare non solo semplificazione e riassetto attuale, ma anche qualità della legislazione futura. Se allora si sceglie la via di una legge delega – consigliabile per l’alto tasso specialistico di una tale riforma – occorre però che principi e criteri siano molto ben formulati, avendo un’idea del successivo intero percorso regolativo. Soprattutto occorre delineare in modo approfondito i rapporti tra le diverse fonti legislative, perché l’ordinamento giuridico è ormai multilivello, dal momento che abbraccia canali regolativi europei, nazionali e regionali.

2. Nessuna semplificazione/riordino del diritto del lavoro può poi prescindere dalla questione del ruolo costituzionale da riconoscere alle parti sociali. Qui non si tratta di scelte politiche contingenti, ma di incidere sulla Costituzione formale e materiale del Paese. La storia, anche recentissima, del diritto del lavoro dimostra peraltro che varie possono essere le modalità con cui le parti sociali contribuiscono alla regolazione del lavoro, alcune delle quali richiedono assetti normativi ineliminabili e preliminari rispetto al riordino legislativo. Ad esempio, è tecnicamente inconcepibile che il legislatore si preoccupi della quantità di atti gestionali del singolo rapporto di lavoro e rimandi poi *sine die* l'attuazione di fondamentali principi costituzionali ancora oggi indicati con chiarezza negli artt. 39, 40 e 46 Cost. e rafforzati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché da altri *Bill of Rights* internazionali.

I recenti sviluppi legislativi hanno aggiunto incertezza e confusione (v. art. 8, d. l. 138/11, conv. in l. 148/11), erodendo quel poco di capitale sociale risparmiato dalla grave crisi politica ed economica degli ultimi anni. Vanno dunque affrontati in modo sistematico molti degli elementi fondativi di una solida Codificazione del diritto del lavoro, destinata a fallire se non si sciolgono antichi nodi del diritto sindacale (ad esempio: rapporto tra legge e contrattazione collettiva; efficacia soggettiva e oggettiva dei contratti collettivi ai vari livelli; selezione dei soggetti collettivi a seconda della rappresentatività e democrazia sindacale; introduzione di modelli partecipativi di relazioni sindacali in azienda più coerenti con le tendenze europee). Si tratta di questioni da affrontare in via assolutamente prioritaria tanto per riformare il codice del lavoro quanto per introdurre proficuamente singoli istituti importanti e innovativi come il salario minimo legale (v. d.d.l. 1428, comma 7, lett. f), la disciplina delle mansioni (comma 7, lett. d), la disciplina dei controlli a distanza (comma 7, lett. e). Su questi aspetti esistono anche proposte legislative recenti, elaborate in sede scientifica (v. il Laboratorio normativo della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, 2014, n. 1), laddove la delega in discussione fa passi indietro addirittura rispetto alla riforma del 2012 (art. 4, comma 62 della legge n. 92).

3. In una prospettiva di risistemazione legislativa della materia assume poi enorme importanza la definizione di “lavoratore subordinato” di cui all’art. 2094 cod. civ., da aggiornare alla luce di quanto avvenuto “nei dintorni” del classico contratto di lavoro. Si tratta non solo della “questione tipologica”, di cui si è detto prima, ma anche di tener conto dei mutamenti delle figure soggettive e dei contesti economico-organizzativi del *lavoro prestato con implicazione essenzialmente personale*. Qui il riordino legislativo non può certo sacrificare né le nuove soggettività meritevoli di adeguate tutele, né la ricca morfologia organizzativa e imprenditoriale emersa dalla complicatissima normativa in materia di appalti, esternalizzazioni e “codatorialità”.

4. Da più di vent'anni ogni modifica legislativa sul lavoro privato si ripercuote, più o meno immediatamente, sul lavoro pubblico, in virtù della c. d. “privatizzazione” di questo ex l. 421 del 1992, del d.lgs. 29 del 1993 e della l. 59 del 1997 (privatizzazione, peraltro, rimessa radicalmente in discussione, seppure mai in modo esplicito, da alcuni anni a questa parte nelle successive integrazioni e modificazioni di tali normative). Occorre dunque evitare che qualsiasi scelta di semplificazione e di riordino provochi

le medesime perniciose conseguenze provocate appunto dai precedenti “riordini” del 2003 e 2012: quando il legislatore “riformista”, ignorando il problema, di fatto ne affidò alla giurisprudenza la soluzione e causò in tal modo un vasto contenzioso e un pericoloso groviglio interpretativo. Anche su questo problema vanno affrontate tematiche giuridiche di fondo (a partire dal ruolo della contrattazione collettiva e del contratto individuale di lavoro), sulle quali è necessario almeno raccordare l’attività legislativa delegata ai diversi provvedimenti *in itinere* sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione e promuovere un dibattito non settoriale tra esperti del lavoro privato e pubblico.

5. Infine, la regolazione dei rapporti di lavoro ha da essere molto meglio raccordata con la disciplina del sistema di sicurezza sociale. Sebbene al riguardo il d.d.l. 1428 contenga specifiche disposizioni su ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive (commi 1, 2, 3 e 4), è necessario che le regole di semplificazione e riordinino dei rapporti di lavoro vengano sapientemente collegate alle regole e alle procedure degli istituti di previdenza e assistenza sociale. Appaiono invero discutibili alcune disposizioni: la previsione che condiziona le tutele alla “storia contributiva dei lavoratori”; la riduzione degli oneri contributivi (con probabile riduzione delle prestazioni); il diniego della Cig in caso di cessazione di ramo d’azienda; le disposizioni relative alla disponibilità dei dati circa la storia personale dei lavoratori che, ove resi accessibili alle agenzie private, consentirebbero nuove pratiche di *black listing*.

Occorre dunque una prospettiva di sviluppo di un sistema di *security* moderno e dinamico, non incentrato “soltanto” sulla protezione reddituale dei periodi di disoccupazione correlati alla drammatica diffusione della precarietà (secondo la lettura riduttiva delle politiche di *flexicurity* diffusa soprattutto nel nostro Paese), ma piuttosto, più in generale, sulle esigenze di un mercato del lavoro più efficiente, al cui ottimale funzionamento concorrano “anche” strumenti molteplici e differenziati della tutela della persona in relazione al lavoro (e.g. reddito di cittadinanza, formazione, parità di genere, ammortizzatori sociali di sostegno alla conservazione del lavoro, sostegno privato e pubblico nella ricerca delle occasioni di lavoro etc.).

4. Sulla base di queste riflessioni e segnalazioni, le Riviste indicate in premessa si rivolgono ai responsabili istituzionali e politici, agli studiosi e agli operatori affinché il disegno di legge delega attualmente in discussione – come pure i decreti attuativi – si giovino di un dibattito più approfondito e condiviso, aperto sia alla comunità scientifica dei giuslavoristi, sia al coinvolgimento delle parti sociali e delle istituzioni cui sono attribuite rilevanti funzioni in materia di lavoro.

Certo una simile proposta comporta la messa in campo di notevoli energie, col rischio di allungare i tempi di una riforma; ma è altrettanto certo che omettere riflessione e dibattito sul piano tecnico-giuridico avrà conseguenze gravi sugli assetti ordinamentali, socio-economici e politici del Paese, creando, anziché risolvere, controversie e conflitti dai risultati imprevedibili.