



**UNIMORE**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

## Quaderni Fondazione Marco Biagi

Emanuele Bortolomei, Livia Di Stefano,  
Luigi Matrundola (a cura di)

# La Riforma infinita alla prova del Jobs Act

2014



# Quaderni Fondazione Marco Biagi

ISSN 2239-6985

Registrazione presso il Tribunale di Modena n. 2031 del 03/05/2011

**La riforma infinita alla prova del Jobs Act**  
**Emanuele Bortolamei, Livia Di Stefano, Luigi Matrundola (a cura di). Modena:**  
**Fondazione Marco Biagi, 2014**

© Copyright 2014 degli autori

ISBN 979-12-81397-08-8

## **Comitato di direzione**

Tindara Addabbo, Francesco Basenghi (Direttore Responsabile), Tommaso M. Fabbri

## **Comitato scientifico**

Marina Orlandi Biagi (Presidente), Tommaso M. Fabbri (Vice Presidente), Tindara Addabbo, Edoardo Ales, Francesco Basenghi, Janice Bellace, Susan Bisom-Rapp, Ylenia Curzi, Luigi E. Golzio, Frank Hendrickx, Csilla Kollonay, Alan Neal, Roberto Pinardi, Ralf Rogowski, Riccardo Salomone, Iacopo Senatori, Yasuo Suwa, Tiziano Treu, Manfred Weiss

## **Comitato di redazione**

Ylenia Curzi, Alberto Russo, Olga Rymkevich, Iacopo Senatori

## **Editore**

Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia  
Largo Marco Biagi 10, 41121 Modena  
Tel. +39 059 2056031  
E-mail: [fondazionemarcobiagi@unimore.it](mailto:fondazionemarcobiagi@unimore.it)



## INDICE

Presentazione	
La riforma infinita alla prova del Jobs Act	
<i>Emanuele Bortolamei, Livia Di Stefano, Luigi Matrundola</i> .....	7
Parte I – Commenti introduttivi	
Metodo e democrazia nelle riforme del lavoro	
<i>Iacopo Senatori</i> .....	11
Il riordino delle tipologie contrattuali: verso un contratto unico di ingresso?	
<i>Alberto Russo</i> .....	16
Parte II – Analisi e interpretazioni	
Ancora nuove regole per il lavoro a termine	
<i>Marco Tufo, Pietro Mineo</i> .....	21
Il cosiddetto “Jobs Act” e la Direttiva europea 99/70/CE sul lavoro a tempo determinato: alcuni elementi critici a confronto	
<i>Olga Rymkevich</i> .....	32
Non si dimentichi l'apprendistato	
<i>Teresa Noto, Alberto Russo</i> .....	36
Verso una dematerializzazione del durc	
<i>Raffaele Covino</i> .....	40

Somministrazione di lavoro a tempo determinato alla luce del jobs act: barlumi di flexicurity a Pontassieve	
<i>Matteo Benetti</i> .....	47
La morra cinese delle tipologie contrattuali: chi prevarrà infine?	
<i>Livia Di Stefano, Luigi Matrundola</i> .....	52
La riforma in (tra)vista degli ammortizzatori sociali	
<i>Livia Di Stefano</i> .....	58
Contratti di solidarietà difensiva: benefici contributivi ai datori di lavoro	
<i>Raffaella Pupo</i> .....	66
Conciliazione vita-lavoro e maternità nel ddl 1428/2014: una vera riforma?	
<i>Emanuele Bortolamei, Giulia Piscitelli</i> .....	73

## PRESENTAZIONE

### LA RIFORMA INFINITA ALLA PROVA DEL JOBS ACT

Parafrasando le parole dello scrittore Micheal Ende, potremmo dire che il *jobs act* “non ha confini” e rappresenta allo stato attuale il mondo dei desideri del legislatore: ogni elemento, ogni sua parte, scaturisce direttamente dai suoi sogni e dalle sue speranze. La riforma “infinita”, per contro, è quella che ci ha accompagnato fin qui.

Dal *job study* OSCE del 1994 al *jobs act* sono trascorsi esattamente vent’anni, vissuti nella retorica delle “riforme strutturali”. Ammesso che sia possibile definire tale categoria in astratto, resta da stabilire quali siano oggi, in concreto, le “riforme strutturali” di cui ha bisogno il mercato del lavoro italiano, considerando che la sua stessa “struttura”, assieme a quella del sistema economico, è sottoposta a incessante trasformazione. Essa si è sicuramente trasformata dal ‘94 in poi, per effetto delle cosiddette “riforme al margine”. Il problema è che non abbiamo ancora capito come.

Sarà forse per questo motivo che tutti gli interventi legislativi, più o meno organici, che si sono succeduti negli ultimi vent’anni non sono riusciti a imprimere una dinamica positiva “strutturale” all’occupazione? Non sarà dunque il caso di prendere fiato, prima di tuffarsi in una nuova avventura riformatrice, dedicando qualche minuto alla valutazione delle precedenti? E se dobbiamo “fare in fretta”, è dato almeno sapere qual è la ricetta miracolosa che giustifica l’ennesimo salto nel buio?

Nell’intervista rilasciata al settimanale l’Espresso del 14 marzo 2013, un Matteo Renzi non ancora segretario del PD né *premier* si diceva “pronto”, e annunciava: “*sto preparando un jobs act, un piano per il lavoro. Sarà innovativo...al jobs act stanno lavorando imprenditori, docenti, manager, neo-parlamentari: un volume corposo, lo presenteremo tra aprile e maggio...*”.

Non era una dichiarazione di guerra ai sindacati, ma una lezione di metodo senza precedenti ai partiti tradizionali. Il sindaco di Firenze parlava finalmente di programmi. Era determinato ad affrontare da subito, per primo, il problema più difficile: quello del lavoro. Il coinvolgimento della società civile nello studio della riforma, infine, sembrava davvero il manifesto di un nuovo modo di fare politica.

Peccato che le speranze siano state deluse.

Non sappiamo se è mai veramente esistito un gruppo di lavoro sul *jobs act*. Sta di fatto che il “volume” promesso non arrivò né ad aprile né a maggio. In compenso il dibattito sul *jobs act*, dominò le vacanze di Natale, ponendosi come buon auspicio per l’anno nuovo.

L'8 gennaio 2014, sul sito del neo-segretario PD, ne apparve un assaggio sotto forma di *e-news*, assieme all'annuncio della presentazione ufficiale prevista per la settimana successiva. Di lì a un mese, dopo una fase di confronto a tutto campo su “*un documento aperto*” migliorabile da chiunque, il *jobs act* sarebbe dovuto diventare “*un vero e proprio documento tecnico*”.

Nulla di tutto questo è accaduto il 16 gennaio, mentre trenta giorni dopo Renzi assumeva l'incarico di formare un nuovo governo. Visto il seguito della storia, è chiaro che un volume “corposo” o un documento più o meno “tecnico” chiamato *jobs act* non è mai esistito, e a questo punto non esisterà mai. Al suo posto si sono materializzati il D.L. n. 34, da poco convertito nella L. n. 78/2014, e il D.d.L. n. 1428, presentato alla Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato. Prima ancora che l'esame di quest'ultimo sia entrato nel vivo, il Ministro starebbe già lavorando ai decreti delegati.

Sulla base di un simile materiale, pochi hanno avuto l'ardire di provare a ricostruire il complessivo disegno del *jobs act*, cercando di trovare una chiave di volta nella riforma renziana del mercato del lavoro. Se il D.L. n. 34 è stato presentato come una misura eccezionale e temporanea, il D.d.L. n. 1428, laddove intellegibile, appare decisamente inadeguato a veicolare un cambiamento “strutturale”. La relazione che lo accompagna è poco meno della parafrasi dell'articolato legislativo, mentre la relazione tecnica è un disinvolto esercizio di copia-incolla a valere sulla precedente. La verifica dell'impatto della regolazione (VIR), strumento introdotto per arginare i vizi del legislatore italiano, è la dimostrazione plastica del fatto che qualsiasi nuova regola, senza un mutamento culturale, diviene un semplice onere burocratico.

E se la cultura della valutazione *ex ante* non sembra appartenere al governo in carica, il D.d.L. non contiene neanche un disegno organico di valutazione *ex post*: la definizione di “*indicatori*” è rimandata ai singoli decreti delegati o meglio alla piena discrezionalità dell'esecutivo, dal momento che il monitoraggio e la valutazione della riforma Renzi-Poletti, a differenza di quelle Biagi e Monti-Fornero, non figura neanche tra i principi e criteri direttivi del D.d.L. In tutto ciò è stata interrotta sul più bello l'analisi d'impatto della L. 92/2012: dopo il “*Quaderno n. 1*” pubblicato a gennaio a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i lavori del Comitato Scientifico e del Comitato Tecnico non sono andati avanti.

Ironia della sorte, il faro che sembra guidare la navigazione a vista del *jobs act* (o meglio della L. n. 78) potrebbe trovarsi proprio a pagina 33 del documento appena citato, nella figura n. 5, laddove l'unico effetto visibile nel firmamento dei contratti è uno spicchio di

“luna di miele” potenzialmente attribuibile all’aumento delle attivazioni con contratto a tempo determinato (acausale). Peccato che nessuno si sia premurato di verificare che fine abbiano fatto i lavoratori così assunti, se essi siano stati stabilizzati o meno: in altre parole, se la luna fosse crescente o calante.

La riforma è arrivata prima dell’apposito studio sulle transizioni fra diverse tipologie contrattuali preannunciato a pagina 25. L’unico dato certo, a oggi, è che la disoccupazione è aumentata.

Proprio il livello *record* raggiunto da quest’ultima, specialmente nella fascia giovanile, si presenta come la facile giustificazione dell’ennesimo intervento sul mercato del lavoro: una giustificazione che sembra estendersi dai fini ai mezzi, traducendosi nel conferimento di un mandato pressoché incondizionato all’esecutivo. Da parte sua, il governo ha pensionato la concertazione senza inaugurare una nuova stagione di ricerca e discussione diffusa in grado di costruire un progetto collettivo di cambiamento.

Da parte nostra, l’obiettivo di questo numero speciale dei Quaderni della Fondazione Marco Biagi è di gettare luce su alcuni punti critici del progetto di riforma, rompendo, se necessario anche in modo provocatorio, il silenzio assordante che attualmente lo circonda. Si tratta di prime riflessioni cui seguiranno debiti approfondimenti e proposte, nella sincera convinzione che il testo del D.d.L. n. 1428 possa essere ancora migliorato e che la riforma che verrà possa ancora divenire un grande progetto collettivo di cambiamento.

Prima di lasciarvi alla lettura ci preme ringraziare la Fondazione Marco Biagi e specialmente il Professor Francesco Basenghi, direttore dei Quaderni, che ha voluto affidarci la responsabilità e l’onore di realizzare quest’opera, gli autori che hanno accettato la sfida e, in particolare, Iacopo Senatori e Alberto Russo, assieme ai quali posiamo la prima pietra di un progetto ben più ambizioso.

I curatori

Emanuele Bortolamei, Livia Di Stefano, Luigi Matrundola

**ABBREVIAZIONI RIVISTE**

ADL *Argomenti di diritto del lavoro*

DL *Il diritto del lavoro*

DLRI *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*

DPL *Diritto e pratica del lavoro*

LD *Lavoro e diritto*

LG *Il lavoro nella giurisprudenza*

LI *Lavoro informazione*

PE *Politica economica*

## PARTE I – COMMENTI INTRODUTTIVI

### METODO E DEMOCRAZIA NELLE RIFORME DEL LAVORO

*Iacopo Senatori*  
*Ricercatore Fondazione Marco Biagi*

Schiettezza verbale e rapidità esecutiva sono, come è ormai noto, la cifra stilistica del presidente del Consiglio. Del resto non stupisce che il *premier*, da buon fiorentino, tenga ad esibire le qualità che Giorgio Perozzi, personaggio dell'indimenticato capolavoro di Mario Monicelli "Amici miei", attribuiva al genio: "fantasia, intuizione, decisione e velocità di esecuzione". Così come appare ovvio che, esercitate nell'agone politico, laddove promozione del consenso e ricerca di visibilità si intrecciano inestricabilmente, tali qualità diano luogo a contese anche aspre sugli indirizzi di riforma perseguiti dal Governo.

Ormai archiviata la stagione delle rottamazioni - come dimostra la recente vicenda delle nomine ai vertici delle partecipate statali, avvenute nel segno della continuità - "rivoluzione" sembra essere la nuova parola chiave del lessico renziano. Una rivoluzione che, seppur insolitamente ordita nelle stanze di Palazzo Chigi piuttosto che in qualche occulto rifugio, non può che innescare la reazione conservatrice di quanti si sentano minacciati dal nuovo corso delle cose.

Tale è almeno la narrazione governativa. La stessa che sta accompagnando le riforme in materia di lavoro, rispetto alle quali è agevole notare l'ostentata indifferenza - quando non l'aperta ostilità - del Governo nei confronti delle posizioni assunte dalle parti sociali, ed in particolare del sindacato. I comportamenti nei quali si riassume tale atteggiamento possono ricondursi, volendo tacere di taluni "incidenti" al più collocabili sul piano della cortesia istituzionale, a due categorie principali: quella della dialettica politica e quella del metodo legislativo.

Alla prima appartengono le frequenti esternazioni del capo del Governo circa la crisi di rappresentatività del sindacato, alle quali si associa l'esortazione a riformulare prassi e strategie al fine di abbracciare una più vasta platea di soggetti, dando voce ai relativi interessi. Al tema del metodo è invece ascrivibile il rifiuto di trattare le parti sociali alla stregua di interlocutori privilegiati, o comunque qualificati, dei processi legislativi di riforma. Ne costituiscono un esempio la mancata interlocuzione preventiva con sindacati e imprese

in merito al pacchetto “Poletti” (l. n. 78/14 e d.d.l. S.1428), e la collocazione indifferenziata delle oo.ss. tra i molti destinatari della consultazione sulla riforma della P.A., aperta il 30 aprile scorso dalla lettera di Matteo Renzi e Marianna Madia ai dipendenti pubblici (ed accompagnata, secondo quanto riportato dal quotidiano “La Repubblica” il 1° maggio, dalla proposizione da parte del ministro della P.A. di una ardita similitudine tra consultazione e *referendum*: dichiarazione quantomeno avventata, considerando la veste di datore di lavoro ricoperta in questo caso dalla pubblica amministrazione).

Conviene chiarire, per sgombrare il campo da fraintendimenti, che nessuno di tali atteggiamenti appare suscettibile di censure in punto di diritto. Non certo quelli della prima categoria, che, oltre ad alimentare un circuito dialettico democratico da cui non possono che scaturire effetti sistemici virtuosi, colgono i termini di un dibattito diffuso al quale non rimangono estranei gli stessi soggetti sindacali. Ma nemmeno quelli della seconda categoria, essendo ormai acquisito alla dottrina maggioritaria il dato della insussistenza di una pretesa giuridicamente azionabile delle parti sociali alla partecipazione ai processi di formazione delle leggi (e tantomeno di un potere di veto in capo ai medesimi attori), riservando il nostro ordinamento costituzionale le dette prerogative al Parlamento e agli altri organi provvisti del potere di iniziativa legislativa, tra cui il Governo (Carinci F. 2011).

Purtuttavia, l’esperienza renziana apre una fase inedita del travagliato rapporto tra legislatori e sindacati che ha contrassegnato le riforme succedutesi, con esiti divergenti, a partire dall’alba del nuovo secolo. Riforme che, pur nella varietà degli accenti, hanno sempre riconosciuto alle parti sociali il ruolo di interlocutori politici privilegiati.

Ciò è avvenuto tanto durante la breve parentesi del centrosinistra, con la vicenda più classicamente concertativa del patto del luglio 2007, così come nelle stagioni dei governi di centrodestra, caratterizzate dal tentativo di individuare un diverso punto di equilibrio tra decisione politica e ruolo istituzionale del sindacato. Tentativo perseguito sia nel periodo 2001-2006, con la teorizzazione proposta dal “Libro Bianco” di un dialogo sociale da cui risultasse una più marcata ripartizione di competenze tra attori politici e soggetti sindacali, sia durante il mandato 2008-2011, contraddistinto dapprima dalla ricerca della “complicità” degli attori più benevolenti, in seguito dal palese intento di influenzare dall’esterno le dinamiche intersindacali (si veda emblematicamente l’art. 8 della l. n. 148/11: Leccese 2012), ma pur sempre nel presupposto della imprescindibilità di un rapporto attivo con le parti sociali.

Anche il Governo tecnico di Mario Monti, che ha tenuto a battesimo la stagione delle larghe intese, non ha potuto sottrarsi, *bon gré mal gré*, al confronto con le organizzazioni datoriali e sindacali sui contenuti della riforma Fornero; pervenendo successivamente, nel novembre 2012, a ricercare - ed ottenere – l'accordo con alcune di esse al fine di dare corso alle proprie politiche in materia di incentivazione della produttività.

L'avvento di Matteo Renzi inaugura dunque una diversa strategia di approccio alle istanze delle parti sociali: quella dell'indifferenza preventiva. Dal che discende un doppio ordine di considerazioni.

Per un verso, non sembra doversi sopravvalutare la portata di questo mutamento. Infatti, scorrendo i testi dei provvedimenti in materia di lavoro già emanati ovvero attualmente posti all'esame del Parlamento, unitariamente noti come *Jobs Act*, si evince la perdurante volontà del legislatore di rispettare le funzioni regolative tipicamente attribuite alle parti sociali. Ne costituiscono un esempio la delega al Governo in materia di compenso orario minimo (art. 4, c. 1, lett. c del d.d.l. S. 1428), che, a dispetto dell'apparente invasione di una tipica competenza dell'autonomia collettiva (Leonardi 2014), prevede comunque la “previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” ai fini della concreta determinazione degli importi retributivi; o ancora l'art. 5 del medesimo disegno di legge, in tema di maternità e conciliazione, che introduce tra i principi direttivi quello della “incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro” (art. 5, c. 2, lett. d del ddl S.1428).

Per altro verso, seppure, per ciò che si è appena osservato, la rilevanza delle esternazioni del capo del Governo sembri potersi confinare nel terreno mediatico, non per questo è lecito trascurarne il peso politico e il significato culturale: ambedue idonei - ancorché, sperabilmente, in modo preterintenzionale - a screditare le parti sociali al cospetto dei cittadini e delle istituzioni. E allora appare utile rammentare l'imprescindibile compito di attuazione dei principi democratici che i corpi intermedi, ed in special modo, per quanto concerne il lavoro, i sindacati, rivestono nel disegno costituzionale della Repubblica. Il compito, efficacemente descritto da Costantino Mortati, di eliminare, in nome dello Stato, gli ostacoli che pregiudicano “lo stabilimento di equi rapporti sociali” (Mortati 1954).

Riconoscere tale ruolo non significa necessariamente regredire all'età della concertazione, le cui premesse politiche sembrano al contrario essere definitivamente superate (Giugni 2003). Al contrario, non si vede perché all'Esecutivo dovrebbe essere precluso, mentre procede nella propria azione riformatrice in campo legislativo, stimolare le parti sociali a rinnovare il senso della loro partecipazione ai processi regolativi delle relazioni di lavoro nell'ambito ad esse più congeniale, che è quello della contrattazione.

Tuttavia, per rendere efficace un tale stimolo occorre che gli attori si elevino dalla dimensione della mera polemica a mezzo stampa e compiano uno sforzo di maturazione. Il Governo ha a disposizione i mezzi per sostenere e rafforzare il potenziale di rinnovamento delle relazioni industriali: in particolare quello di proporre una legge sulla rappresentanza sindacale che, recependo le prassi spontaneamente elaborate dagli attori privati, consenta di conferire ai frutti dell'autonomia collettiva il bene primario della certezza giuridica, oggi difficilmente surrogabile da un'effettività *de facto* che la prassi non appare più in grado di garantire.

In mancanza di questo passaggio, dovremo forse rassegnarci ad assistere ad una trama politico-sindacale ridotta a spigolature dialettiche, personalismi e riforme istituzionali attente soprattutto alla speditezza dei processi decisionali; sopportando così il rischio che dalla rivoluzione renziana scaturisca un ordinamento magari più efficiente, ma non certo più democratico.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

CARINCI F. (2011), *La concertazione*, in Lunardon F., (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in Trattato di Diritto del lavoro diretto da Persiani M.; Carinci F., Vol. III, Cedam, Padova, 911.

GIUGNI G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna.

LECCESE V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di illegittimità costituzionale*, in DLRI, 479.

LEONARDI S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in LD, 2014, 185.

MORTATI C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in DL, I, 149.

## IL RIORDINO DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI: VERSO UN CONTRATTO UNICO DI INGRESSO?

*Alberto Russo*  
*Ricercatore Fondazione Marvo Biagi*

La svolta storica promessa dal Governo Renzi con l'annuncio del c.d. *Jobs act* - all'inizio del mese di gennaio del 2014 - era stata immediatamente attenuata, almeno nella sua dimensione emotiva, dalla scelta, dopo il primo intervento urgente sul lavoro a termine e l'apprendistato, di rinviare al dibattito parlamentare l'individuazione delle modalità di semplificazione e riduzione dei contratti di lavoro, riproponendo la tematica del contratto unico, declinato nella forma del contratto unico di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti, nell'ambito di un ridisegno del sistema degli ammortizzatori sociali.

Seppure l'approccio del nuovo esecutivo si è subito connotato come fortemente decisionista, sulla scelta di prediligere la via parlamentare ha certamente pesato la difficoltà – ineludibile – di riuscire finalmente a realizzare un equilibrio paretiano tra le complesse dinamiche occupazionali sottese agli strumenti contrattuali a disposizione di imprese e lavoratori. Quanto tali dinamiche siano difficili da governare era stato bene esemplificato dalla disastrosa esperienza della riforma Fornero, fondata sulla facile equazione che ridurre – peraltro di fatto tenuemente – le rigidità in uscita dal rapporto di lavoro e contemporaneamente la flessibilità in entrata avrebbe determinato una riallocazione occupazionale a somma zero, diminuendo la dualità del mercato del lavoro. Senza considerare, tuttavia, che in un periodo, come quello attuale, di grave crisi economica, la opzione semplificante non poteva non tradursi in un ulteriore irrigidimento complessivo di un mercato del lavoro già seriamente compromesso.

A voler pensare male, tanta saggezza nel Governo Renzi potrebbe essere dipesa dalla mancanza di idee chiare. Quand'anche fosse, rispetto all'adozione di soluzioni improvvisate, appare apprezzabile la scelta dell'esecutivo di preferire un percorso più ragionato che affronti, auspicabilmente, in modo sistematico e strutturale il tema del governo del mercato del lavoro e la competizione - del tutto irrisolta - tra *insider* ed *outsider*, anche a rischio di fornire alla critica politica una incrinatura nell'immagine di governo riformatore ad altissima velocità.

Invero, a questa prudenza metodologica sembra, allo stato, corrispondere una prudenza dei contenuti con il concreto rischio che tanto entusiasmo riformatore si traduca, come pure accaduto con la legge 92, in un intervento manutentivo (con esiti destabilizzanti per gli operatori), in assenza di una visione di sistema che era invece sottesa alla Riforma Biagi. Si profila allora un ritorno al passato in cui il maggior profilo di novità potrebbe infine individuarsi nella riforma - già in vigore - del lavoro a termine.

È pur vero che non tutti i modelli teorici di contratto unico presuppongono la riconduzione forzata delle diverse topologie contrattuali dentro un unico rigido schema contrattuale, da cui la possibile convivenza del contratto di lavoro a tempo indeterminato con forme temporanee di lavoro; tuttavia, è evidente che in questi casi occorrerebbe quanto meno configurare un sistema che “spinga” le scelte aziendali verso la direzione voluta. Da questa prospettiva, è però difficile individuare quale possa essere la convenienza di una azienda a ricorrere ad un ipotetico contratto unico di ingresso a tutele crescenti, per esempio sul modello Boeri e Garibaldi, in presenza della appena riformata disciplina del contratto a termine; disciplina che consente alle imprese di prorogare con lo stesso lavoratore fino a tre anni un contratto di lavoro subordinato senza la necessità di individuare una idonea giustificazione per l'apposizione del termine, conservandosi in ogni caso l'opportunità per le stesse imprese di stabilizzare il lavoratore alla scadenza del contratto. Neppure del resto il limite percentuale del 20% (peraltro derogabile dalla contrattazione collettiva), rispetto al numero dei lavoratori a tempo indeterminato, sembra costituire un effettivo elemento di riequilibrio dei rapporti di convenienza, soprattutto nella misura in cui sono fatte comunque salve le assunzioni a termine per ragioni sostitutive, nelle fasi di *start up* e degli over 55 anni.

In un simile contesto è quindi molto difficile prevedere quali siano gli sviluppi dell'annunciata riforma. Tuttavia, non ritengo verosimile, sebbene nel preambolo del decreto-legge n. 34/2014 sembra dedursi esattamente il contrario (si parla di provvedimento intervenuto “nelle more di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a prestazione crescenti), che il Governo torni indietro, sacrificando le recenti modifiche alla disciplina del lavoro a termine sull'altare di una complessiva e organica riforma del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, di cui peraltro non c'è traccia nel disegno di legge presentato al Senato. Così come è anche improbabile che il processo di riforma verga dirottato verso una sorta di contratto generale di ingresso in modalità formativa, ripercorrendosi al contrario il percorso avviato con la legge Biagi con

L'abrogazione del contratto di formazione e lavoro, già bocciato dalla Corte di Giustizia per violazione della disciplina sugli aiuti di stato. La stessa recente legge n. 76/2014 di conversione del decreto n. 34/2014 sembra del resto andare in direzione opposta, “puntando” decisamente su una valorizzazione dell'apprendistato, tipologia in grado di bene accompagnare la fase di ingresso del lavoratore verso una occupazione stabile, ma che in concreto si è fino ad oggi rilevata di difficile utilizzo a causa di una eccessiva complessità dell'istituto: complessità, peraltro, che potrà pienamente risolversi solo con una modifica dell'art. 117 Cost., in punto di ripartizione delle competenze tra Stato e Regione.

Cosa succederà allora? Difficile dirlo anche perché la situazione si presenta ad oggi ancora piuttosto fluida. Leggendo il disegno di legge alla luce della richiamata legge n. 78/2014, l'ipotesi più verosimile è che, oltre ad una qualche manutenzione delle attuali tipologie contrattuali, ci si limiterà ad individuare una speciale ipotesi di contratto di ingresso per soggetti svantaggiati, riproponendosi in forma semplificata il contratto di inserimento frettolosamente eliminato dalla Riforma Fornero.

Sembra invece improbabile che possa venire alla luce una generale tipologia di contratto unico di ingresso a tutele crescenti, sebbene è da registrare sul punto l'inaspettata convergenza della CGIL, fino a ieri fortemente contraria. L'equilibrio raggiunto con le recenti modifiche sul lavoro a termine – ritenendo poco verosimile, come già sopra detto, una retromarcia del Governo – sembra infatti difficilmente scardinabile, almeno sul piano prettamente regolativo. Basti solo considerare che qualsiasi abbassamento del grado di tutela in caso di recesso datoriale costituirebbe comunque un elemento di rigidità aggiuntivo rispetto alla flessibilità ora a disposizione delle impresa con il lavoro a termine. Senza considerare che, anche *lato* lavoratore, non vi è la certezza che il contratto di ingresso conduca alla stabilità del posto di lavoro, non potendosi escludere una convenienza del datore di lavoro a licenziare il prestatore prima nell'ingresso della seconda fase, creando quindi una precarietà di ritorno.

Per converso, le spinte alla stabilizzazione del rapporto non sarebbero significativamente differenti, nella misura in cui l'utilizzo di contratti a termine più volte prorogabili senza soluzione di continuità per un consistente periodo di tempo (tre anni), costituisce un indubbio elemento di fidelizzazione anche dal lato datoriale del rapporto di lavoro, laddove invece la frantumazione dei periodi di lavoro a termine mediante la regola dello *stop and go* determinava un elevato tasso di turnover dei lavoratori, diminuendo nel contempo le opportunità di stabilizzazione degli stessi.

Senza contare che il preannunciato rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali e lo spostamento del baricentro delle tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro dovrebbero contribuire quanto meno a sdrammatizzare le differenziazioni tra lavoratori temporanei e lavoratori stabili.

Una strada percorribile dal contratto unico di ingresso potrebbe forse individuarsi sul piano del differenziale del costo di lavoro, correggendo in positivo un percorso già avviato dalla riforma Fornero con la previsione di un contributo addizionale Aspi. Se è vero che è intenzione del Governo ridurre in modo consistente il c.d. cuneo fiscale, si potrebbe pensare di escludere da tale riduzione i contratti temporanei. Tale differenziale potrebbe infatti spingere le aziende ad utilizzare i contratti a tempo determinato solo in caso di effettiva necessità, potendo comunque le stesse imprese usufruire di un elevato grado di flessibilità in uscita nella prima fase del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Altra annosa questione riguarda la regolazione del lavoro c.d. parasubordinato o, secondo la più ampia nozione comunitaria, del lavoro autonomo economicamente dipendente.

Nel disegno di legge presentato dal Governo non sono presenti riferimenti specifici se non un richiamo generale ad un riordino delle tipologie contrattuali, che ragionevolmente comprenderà anche le forme di lavoro autonomo. Lo stesso richiamo al salario minimo, individuato da alcuni fautori del contratto unico, quale condizione di esistenza dei rapporti di lavoro non standard, è espressamente limitato ai rapporti di lavoro subordinato.

Non sembra quindi preventivabile, almeno allo stato, che l'eventuale introduzione di un contratto unico di ingresso si baserà – come pure suggerito da parte della dottrina in diverse forme e modalità – su una estensione della nozione di subordinazione ex art. 2094 cod. civ., fino a comprendere i rapporti di lavoro autonomo in stato di dipendenza economica. Soluzione che, a mio avviso, non è da ritenersi neppure auspicabile. E' vero che la questione delle tutele per i lavoratori economicamente dipendenti è un problema reale che la stessa Comunità Europea ci impone di affrontare. Resta però il fatto che il prestatore che lavora secondo modalità di esecuzione genuinamente autonome risponde ad un sistema di produzione verticalmente integrato, dove l'utilità produttiva del lavoratore è predeterminata senza possibilità di modifica unilaterale (non potendo esercitarsi il potere direttivo). E' quindi una prestazione poco flessibile dal punto di vista organizzativo, rigidità che quindi deve potersi bilanciare, per avere un significato dal punto di vista dell'interesse genuino dell'azienda, con una corrispondente flessibilità in termini struttura delle componenti

produttive (vale a dire non può esserci una forte tutela della stabilità del rapporto). La monocommittenza potrebbe piuttosto essere il discrimine per l'inclusione dei lavoratori nel sistema di ammortizzatori sociali di sostegno al reddito e di ricollocazione nel mercato. Questa, del resto, sembra essere la strada tracciata nel disegno di legge laddove si prevede una universalizzazione del campo di applicazione dell'ASPI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Dal punto di vista della regolazione dei singoli rapporti, la soluzione migliore resta invece quella di procedere nel solco tracciato dalla Riforma Biagi. Occorrerebbe però intervenire, da un lato, per rafforzare la finalità antielusiva della disciplina e, dall'altro lato, per evitare che forme di lavoro genuinamente autonomo siano incompatibili con le modalità di lavoro a progetto.

Nel primo senso, la cosa più importante è parificare le aliquote contributive con quelle del lavoro subordinato, evitando quindi un utilizzo delle collaborazioni per un mero calcolo di riduzione del costo del lavoro e basando quindi la scelta su valutazioni riguardanti l'assetto organizzativo. Si dovrebbe peraltro nel contempo facilitare il più possibile le ipotesi di ricongiungimento (oggi previsto a titolo oneroso) dei periodi di contribuzione presso le diverse casse, al fine di evitare un pregiudizio previdenziale per lavoratori che transitano da modalità di lavoro autonome a forme di lavoro subordinato, o viceversa.

Nel secondo senso, il legislatore, dovrebbe eliminare alcune inutili rigidità introdotte dalla riforma Fornero, chiarendo espressamente che l'attività del collaboratore può anche non consistere nella realizzazione di un *opus perfectum* ma anche in un *facere* corrispondente ad un interesse continuativo del committente. Del resto la nozione di risultato inteso quale utilità produttiva del lavoratore è un concetto bene sedimentato nella elaborazione dottrinale. La valenza antifraudolenta insita nella elaborazione del progetto deve infatti individuarsi nella esplicitazione *ex ante* delle modalità organizzative della prestazione, che devono essere tali da escludere il vincolo di dipendenza in quanto attività autonoma coerente con il modello organizzativo adottato dall'azienda. In questo senso si potrebbe anche pensare di valorizzare una idea di Marco Biagi mutuando la disciplina prevista per le cooperative, e cioè condizionare il ricorso a forme di lavoro non standard al deposito presso le direzioni provinciale del lavoro di un regolamento interno aziendale che giustifichi l'autonomia dei rapporti di lavoro in relazione al particolare modello organizzativo adottato dall'azienda

## PARTE II – ANALISI E INTERPRETAZIONI

### ANCORA NUOVE REGOLE PER IL LAVORO A TERMINE

*Marco Tufo<sup>1</sup>*

*Dottorando di ricerca Fondazione Marvo Biagi*

*Pietro Mineo<sup>2</sup>*

*Dottorando di ricerca Fondazione Marvo Biagi*

**SOMMARIO:** 1. L'estensione della acausalità e le novità dell'art.1, dlgs n. 368/2001. – 2. Le modifiche agli artt. 4 e 5: le proroghe, le sanzioni e la precedenza per le donne in congedo per maternità. – 3. Il diritto intertemporale.

#### **1. L'estensione della acausalità e le novità dell'art.1, dlgs n. 368/2001.**

Con il D.L. n. 34/2014, convertito con modificazioni in l.n.78/2014, il Governo Renzi ha ridisegnato la disciplina del contratto a termine, arrivando ad una sua sostanziale liberalizzazione.

Tale risultato è stato conseguito mediante due operazioni. Da un lato, è stato abrogato il comma 1-*bis* dell'art.1, dlgs n.368/2001, introdotto dalla l.n.92/2012, con cui era consentita la costituzione di rapporti a tempo determinato liberi da “ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive”, a condizione che la durata del contratto non eccedesse i 12 mesi, comprensivi di eventuali proroghe, salve ipotesi specifiche individuate in contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Contestualmente, il legislatore ha modificato il comma 1, eliminando il requisito dell'apposizione di “ragioni oggettive” al contratto e precisando, in combinato disposto con l'art.5 del dlgs n.368, che la durata del contratto a termine non può essere superiore a 36 mesi. Di conseguenza, anche i requisiti di forma sono stati modificati in quanto, se il precedente art.1, comma 2, dlgs n.368/2001 richiedeva, a pena di nullità del termine, la specificazione delle ragioni per iscritto, adesso, in forza della nuova formulazione del medesimo comma, ciò non è più necessario.

---

<sup>1</sup> Par.1.

<sup>2</sup> Par.2-3.

A ben vedere, la generalizzazione del contratto a termine acausale non arriva all'improvviso ma costituisce l'approdo di un lungo percorso. In effetti, guardando all'evoluzione dell'istituto, si nota che il legislatore italiano, partito da una posizione di ostilità nei confronti del lavoro a termine, ne ha gradualmente allargato l'ambito di applicazione.

Infatti, se la l.n.230/1962 prevedeva l'utilizzo del contratto a termine solamente in casi tassativi, concependolo, dunque, come figura eccezionale, in contrapposizione al lavoro a tempo indeterminato, considerato la regola nei rapporti di lavoro, nel dlgs n.368/2001, con l'introduzione del c.d. "causalone" di cui all'art.1, comma 1, testo previgente, il contratto a tempo determinato veniva reso uno strumento più duttile, anche se ancora di natura speciale. Del resto, successivamente, la l.n.247/2007, introducendo il comma 01 in testa all'art.1, ribadirà il principio generale secondo cui «il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato».

Da ultimo, con l'intento di fronteggiare la grave crisi occupazionale, il Governo Monti ha dato ingresso al contratto a termine acausale nel nostro ordinamento, pur limitandone l'utilizzo a primi rapporti di lavoro, per una durata non superiore a 12 mesi (art.1, comma 9, l.n.92/2012) ed a rapporti di durata compresa tra i 6 ed i 36 mesi per attività connesse all'oggetto sociale di *start-up* innovative, durante i primi 4 anni dalla costituzione di queste (art.28, D.L. n.179/2012, convertito in l.n.221/2012). Inoltre, con l'introduzione, ad opera del c.d. Decreto Giovannini (D.L. n.76/2013, convertito in l.n.99/2013), della lett. *b*) al comma 1-*bis* dell'art.1, dlgs 368/2001, è stata delegata, ai contratti collettivi di qualsiasi livello, l'individuazione di ulteriori ipotesi in cui si può fare a meno delle causali.

Il D.L. n.34 si pone in continuità con gli interventi precedenti. Del resto, lo stesso provvedimento è stato firmato dal Presidente della Repubblica senza che vi siano stati dubbi sui requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'art.77 Cost. (*Cfr.* Magnani 2014). Sembra che il legislatore, non avendo ritenuto adeguate le precedenti aperture alla acausalità, abbia reputato che la sua generalizzazione fosse la soluzione migliore, in un contesto occupazionale che, atteso l'utilizzo di un Decreto Legge ed il tenore delle modifiche apportate, pare essersi aggravato.

Quindi, con la rimozione del requisito causale, il contratto a termine diventa interscambiabile con quello a tempo indeterminato, proponendosi come regola dei rapporti di lavoro, in considerazione dei più alti costi del lavoro a tempo indeterminato. L'apposizione della clausola del termine, cioè, diventa possibile anche laddove ricorrano esigenze aziendali non temporanee, senza che ciò possa configurare un abuso da parte del

datore, in quanto una eventuale valutazione delle ragioni che hanno portato all'adozione del contratto a tempo determinato non è più possibile. Infatti, il legislatore, eliminando le cause giustificative, ha rimosso ogni possibile sindacato del giudice su di esse. In pratica, il nuovo testo dell'art.1, comma 1, dlgs n.368/2001 taglia fuori il contratto a termine dall'ambito di applicazione dell'art.30, comma 1, l.n.183/2010. Così, il problema di una eventuale intrusione del potere giudiziario nelle scelte datoriali viene eliminato in radice, con la finalità di ridurre il contenzioso sui contratti a termine, considerato un freno ad una più ampia diffusione dell'istituto.

In ragione di quanto detto, potrebbe ripresentarsi uno scenario non diverso da quello dell'età industriale, in cui il lavoro a termine era considerato la regola, quale principio di libertà, in contrapposizione allo *status* servile vigente nell'*Ancien Régime*. Va osservato che il comma 01 dell'art.1, dlgs n.368/2001 non è stato formalmente abrogato. Tuttavia, l'idea che il contratto a tempo indeterminato rimanga la forma comune dei contratti di lavoro risulta, allo stato attuale, una mera enunciazione di principio.

Del resto, l'annuncio di un "contratto unico a tutele crescenti" da parte del Governo Renzi, rischia di rimanere uno *slogan* elettorale. Infatti, se l'idea era quella di introdurre un contratto privo per i primi tre anni della tutela dell'art.18 St. lav., la quale riemergerebbe solo al termine della "prova" triennale, il risultato è già stato raggiunto. Adesso, infatti, si potrà assumere a tempo determinato per non più di 36 mesi, senza che in quel periodo operino le garanzie del lavoro a tempo indeterminato. Dunque, salvo il caso in cui il datore assuma il dipendente a tempo indeterminato in termini più brevi, la stabilizzazione del rapporto potrebbe avvenire solo trascorsi tre anni. Inoltre, il contratto a termine acausale rischia di oscurare anche il contratto di apprendistato, attesa la scarsa propensione dei datori di lavoro ad investire sulla formazione, nonostante la riforma abbia messo mano anche a questa tipologia di contratto, ai fini di incentivarne l'utilizzo.

L'eliminazione del requisito causale potrebbe essere foriero di un mutamento generale del diritto del lavoro. Infatti, il contratto a tempo determinato era, insieme ad istituti quali il trasferimento del lavoratore, la somministrazione, il distacco, e, ovviamente, il licenziamento, uno dei luoghi principali di valorizzazione del giustificato motivo oggettivo, nella veste di "ragioni tecniche, organizzative, produttive e sostitutive" (Sul giustificato motivo oggettivo, vedi l'ampia trattazione di Carinci, 2005). Così, portando il ragionamento alle estreme conseguenze, ci si potrebbe chiedere quanto resisterà ancora il limite del giustificato motivo oggettivo, considerato l'atteggiamento di un legislatore che, negli ultimi

anni, ha ridotto gradualmente le garanzie dei lavoratori, barricandosi dietro i “dogmi” dell'emergenza e della flessibilità.

Le criticità della novella legislativa non finiscono qui. La nuova disciplina potrebbe essere in contrasto con la regolamentazione dei contratti a termine disposta dall'Unione Europea (Per una analisi più approfondita, si rinvia al contributo di Rimkevitch O.). Infatti, una acausalità generale non sembra compatibile con la clausola 3 della direttiva n.99/70 la quale, al paragrafo 1, fissa come requisiti del contratto a termine «condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico», né con il punto 7 delle Considerazioni generali che parla espressamente della «utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni oggettive». Inoltre, anche nei confronti della direttiva n.70, si ripropone quanto detto con riferimento al comma 01 dell'art.1, dlgs n.368/2001, atteso che, nel preambolo della stessa direttiva, come al punto 6 delle Considerazioni generali, si ribadisce che «i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro». Dunque, si ha l'impressione che il legislatore, pur avendo svuotato di significato il comma 01, non lo abbia abrogato proprio per evitare che si potesse palesare il contrasto tra la normativa nazionale e quella europea, generato dall'eliminazione della causalità.

Il D.L. n.34 ha introdotto anche un limite quantitativo legale di contratti a termine che un datore può stipulare, pari al 20 per cento «del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione». Con questa formulazione, realizzata in sede di conversione del D.L., il legislatore ha chiarito i dubbi nati dal testo originario del Decreto. Infatti, nella versione previgente, il computo doveva essere fatto con riferimento all'«organico complessivo» e non veniva fornita alcuna indicazione sul momento in cui andasse effettuato il calcolo della detta percentuale.

Il comma 1, comunque, fa salva l'applicazione dell'art.10, comma 7. Pertanto, il limite del 20 per cento potrà essere derogato da contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi e, in più, i casi elencati nella disposizione suddetta saranno sempre esenti dalla percentuale. Tra l'altro, quel limite non si applicherà neppure ai «datori di lavoro» (E non ai soli imprenditori, come recitava il testo del Decreto prima della conversione in legge) che occupino fino a cinque dipendenti in quanto, ai sensi del comma 1, ultimo periodo, questi potranno «sempre» stipulare un contratto a termine. La disposizione non precisa né il momento in cui il computo dei lavoratori deve essere

effettuato, né cosa si intenda per «dipendenti». Quanto al primo profilo, si può ipotizzare che tale momento coincida con quello della stipulazione del contratto a termine. Per comprendere il secondo aspetto, a parere di chi scrive, va valorizzato l'avverbio «sempre». Infatti, se la stipulazione di un contratto a termine «è sempre possibile», lo è indipendentemente dalla tipologia dei rapporti di lavoro esistenti tra il datore ed i suoi dipendenti. Seguendo tale impostazione, sarebbe ammessa la stipulazione di un ulteriore contratto a termine anche laddove il datore avesse già alle sue dipendenze lavoratori a tempo determinato. Del resto, questa interpretazione non solo è in linea con l'intenzione del legislatore di incentivare l'uso del contratto a termine, ma anche con l'impianto generale della riforma, realizzata, come indicato dal titolo del Decreto, «per favorire il rilancio dell'occupazione». Inoltre, se un datore di lavoro avesse alle proprie dipendenze proprio cinque lavoratori, e solo uno di questi potesse essere titolare di un rapporto di lavoro a tempo determinato, non ci si sarebbero differenze con la disciplina prevista per i datori con più di cinque dipendenti, atteso che quel lavoratore costituirebbe esattamente il 20 per cento di cinque.

## **2. Le modifiche agli artt. 4 e 5: le proroghe, le sanzioni e la precedenza per le donne in congedo per maternità.**

Il D.L. n.34/2014, convertito con modifiche nella l.n.78/2014 ha, altresì, modificato l'art.4 del dlgs n.368/2001, che disciplina le proroghe del contratto a termine, le quali, dal 21 maggio 2014, possono essere stipulate fino al numero massimo di cinque.

Le cinque proroghe sono complessivamente ammesse, nell'arco dei 36 mesi di durata del contratto a termine, indipendentemente dal numero dei rinnovi. Dalla lettura della norma sembra che il numero massimo dei rinnovi possa essere “speso” nell'arco dei tre anni, ad esempio rinnovando 4 volte il primo contratto ed una volta il secondo. Alla scadenza di quest'ultimo contratto, se non si è raggiunto il termine massimo dei 36 mesi, il contratto a termine potrà essere rinnovato ma non più prorogato e, dunque, dovrà applicarsi la norma di cui all'art.5, comma 3, che prevede lo stacco di 10 giorni per i contratti di durata inferiore ai sei mesi, ovvero di 20 giorni per quelli di durata superiore. Tale disposizione trova un limite nei contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che possono prevedere ipotesi in cui la norma non si applica.

Nel caso in cui non venga rispettato lo stacco tra i due contratti, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato ai sensi dell'art.5, comma 3.

Per inciso, va ricordato che il legislatore non ha modificato la regolamentazione delle sanzioni relative alla prosecuzione del rapporto a termine oltre la scadenza pattuita, che prevede la maggiorazione retributiva del lavoratore del 20 per cento, in caso di continuazione fino al 10° giorno, e del 40 per cento, per le giornate successive. Tuttavia, il dlgs n.368/2001 pone un limite massimo alla prosecuzione del rapporto a termine oltre la sua scadenza. Infatti, il 2° comma dell'art. 5 prevede che il contratto di lavoro si consideri a tempo indeterminato, a decorrere dalla scadenza dei termini, se questo continua:

- per più di 30 giorni, laddove si tratti di contratto a termine inferiore a sei mesi;
- oltre il limite complessivo dei 36 mesi previsto dal comma 4-*bis* ;
- oltre 50 giorni in tutti gli altri casi.

Unica condizione prevista dal nuovo art.4, dlgs n.368/2001 è che la proroga si riferisca alla «stessa attività lavorativa» per la quale il contratto a tempo determinato sia stato stipulato. Infatti, la modifica legislativa ha eliminato il requisito delle “ragioni oggettive”, previsto nel testo precedente, quale condizione ulteriore per poter stipulare legittimamente la proroga. Di conseguenza, è stato abrogato il comma 2 del medesimo articolo 4, che poneva a carico del datore di lavoro l'onere della prova circa l'esistenza della ragione obiettiva posta a fondamento della proroga. Va inoltre evidenziato che, se la proroga è consentita, purché si riferisca alla «stessa attività lavorativa», ai fini della verifica del superamento complessivo dei 36 mesi, determinato dalla successione di più contratti, di cui all'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, occorrerà fare riferimento allo svolgimento di “mansioni equivalenti”, che pare essere un concetto più ampio di «stessa attività lavorativa». Inoltre, la proroga può essere stipulata, purché la durata iniziale del contratto sia inferiore ai tre anni. A tal proposito, va evidenziato che l'art.5, comma 4-*bis*, prevede che, qualora per effetto della successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro, fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, abbia complessivamente superato i 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, il contratto si considera a tempo indeterminato.

Al fine del computo dei 36 mesi di durata massima del rapporto di lavoro a tempo determinato, deve tenersi conto anche dei periodi di missione svolti in mansioni equivalenti in regime di somministrazione di lavoro a tempo determinato. C'è da dire che anche la regola del superamento dei 36 mesi fa, comunque, salve le diverse disposizioni dei contratti

collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ad ogni modo, resta ancora in vigore la norma prevista all'art.5, comma 4-*bis*, che consente la stipula di un contratto a tempo determinato ulteriore, purché avvenga presso la Direzione Territoriale del Lavoro competente per territorio, che il lavoratore sia assistito da un rappresentante delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e che la durata di questo ulteriore contratto sia stabilito dalle organizzazioni sindacali e datoriali.

Si evidenzia che il primo avviso comune è stato stabilito il 10 aprile 2008 dalla Confindustria e dai sindacati CGIL-CISL-UIL, che hanno previsto come il contratto ulteriore di cui alla norma sopra citata non possa essere superiore a otto mesi, salve maggiori durate previste dai CCNL o da Avvisi comuni stipulati dalle organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Successivamente, il 12 giugno 2008, le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative del settore turismo hanno provveduto ad emettere un Avviso Comune nel quale l'ulteriore contratto a tempo determinato non può essere superiore ad otto mesi, elevabile a dodici mesi mediante la contrattazione integrativa, aziendale e/o territoriale.

Ampio dibattito mediatico ha avuto la discussione circa le conseguenze sanzionatorie relative al superamento del limite numerico consentito di rapporti a tempo determinato. Alla fine il Parlamento ha deciso di prevedere una sanzione amministrativa, a fronte di chi chiedeva la trasformazione del contratto a tempo indeterminato. In particolare, tale sanzione è pari al 20 per cento della retribuzione per ciascun mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, se il superamento della percentuale riguarda un solo lavoratore, ovvero, al 50 per cento, se sono almeno due o più i lavoratori ad eccedere il limite di legge. Il legislatore commisura la sanzione alla retribuzione del lavoratore che, a parere dello scrivente, deve ritenersi al lordo delle ritenute fiscali previdenziali ed assistenziali e prevede, inoltre, che tale sanzione si applichi per ogni lavoratore.

In dottrina ci si chiede se la previsione di tale sanzione amministrativa sia sufficiente ad escludere interpretazioni giurisprudenziali che potrebbero portare a concludere, comunque, per la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ciò anche alla luce del comma 01 dell'art. 1 del dlgs n.368/2001, ai sensi del quale «Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro». Il dubbio appare legittimo, atteso che la conseguenza sanzionatoria sul piano amministrativo,

di per sé, non esclude conseguenze sul piano civilistico. Tuttavia, la volontà del legislatore sembra chiaramente espressa nell'approvazione al Senato dell'ordine del giorno proposto dal relatore della legge che *«impegna il Governo ad adottare atti interpretativi utili a chiarire che in ogni caso i contratti a termine oggetto della violazione della percentuale consentita sono validi e proseguono fino alla scadenza inizialmente stabilita dalle parti.»*

Per quanto attiene agli effetti della riforma sulla somministrazione a tempo determinato, è stato eliminato il riferimento alle ragioni di carattere tecnico organizzativo e produttivo previsto nel 4° comma dell'art.20, dlgs n.276/2003 e, pertanto, anche per le Agenzie per il Lavoro è possibile assumere, ai sensi del 1° comma, dell'art.1, dlgs n.368/2001 riformato.

Più problematica risulta l'interpretazione del secondo periodo dell'art.1, comma 1, per quanto riguarda l'applicabilità del limite del 20 per cento ai contratti a termine stipulabili dalle Agenzie per il Lavoro, in quanto, apparentemente, il limite sarebbe a queste applicabile. Tuttavia, una lettura più attenta potrebbe portare a concludere che il limite del 20 per cento non si riferisca a tali Agenzie e ciò in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art.10, comma 1, lett.a), i contratti di lavoro temporaneo sono esclusi dal campo di applicazione del dlgs n.368/2001, in quanto già disciplinati da una normativa specifica e, in particolare, dagli articoli da 20 a 28 del dlgs n.276/2003. Nello specifico, già il 4° comma dell'art. 20 prevede che *«La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368»*. Del resto, nell'art. 10, non c'è alcun riferimento alla applicabilità alle Agenzie per il Lavoro del limite numerico di cui all'art. 1, comma 1, del dlgs n.368/2001.

Sempre per la stessa ragione, sembrerebbe inapplicabile alle citate Agenzie l'art.5, comma 4-bis, il quale stabilisce che, ai fini del computo dei 36 mesi, si tiene conto delle missioni svolte in regime di somministrazione dai medesimi soggetti. Tale norma, dunque, sarebbe applicabile esclusivamente ai datori di lavoro che abbiano eventualmente utilizzato prestatori di lavoro somministrati ma non anche alle Agenzie per il Lavoro. In tal senso, depone l'ordine del giorno approvato dal Senato che *«impegna il Governo a operare in sede di interpretazione e applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge nella sua nuova formulazione confermando che i limiti di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 5, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 368/2001, così come modificati dal decreto-legge n. 34/2014, sono esclusivamente riferibili al contratto a tempo determinato e non al lavoro somministrato tramite agenzia»*.

Infine, va ricordata una norma posta dal D.L. n.34/2014 nell'art. 5, comma 4-*quater* del dlgs n.368/2001, a tutela delle donne in congedo per maternità, ai sensi dell'art.16, comma 1, del T.U. 151/2001. La norma prevede che il congedo di cui sopra concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato, ma anche determinato, che il datore di lavoro effettuerà nei successivi 12 mesi. Il periodo di lavoro svolto a tempo determinato, che garantisce il diritto di precedenza, è pari a sei mesi e può essersi realizzato nell'esecuzione di uno o più contratti di lavoro con la stessa azienda. Per quanto non detto espressamente deve, ritenersi che anche la donna che ha usufruito del congedo per maternità debba manifestare, entro sei mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, la volontà di volersi giovare di tale diritto di precedenza. Il diritto di precedenza si estingue trascorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e deve essere espressamente richiamato nell'atto nel quale è apposto il termine, il quale deve obbligatoriamente avere la forma scritta.

### **3. Il diritto intertemporale**

La legge di conversione ha opportunamente inserito nel testo del D.L. l'art.2-*bis*, per disciplinare le questioni intertemporali.

Al primo comma viene stabilito che le modifiche in tema di lavoro a tempo determinato e di apprendistato si applicano ai rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L., facendo salvi gli effetti già prodotti prima della conversione in legge. Nei commi successivi il legislatore procede a regolamentare il tema del limite numerico dei contratti a termine, prevedendo, in primo luogo che conservano efficacia i limiti percentuali già stabiliti dai vigenti CCNL e che:

- il datore di lavoro, il quale alla data di entrata in vigore del D.L. n.34/2014 abbia in corso rapporti di lavoro che comportino il superamento del limite del 20 per cento, ovvero il diverso limite stabilito dai CCNL, è tenuto a rientrare nei predetti limiti entro il 31 dicembre 2014;
- un contratto collettivo, da ritenersi anche aziendale, può disporre, per il datore di lavoro eccedente, un limite o un termine per adempiere più favorevole;
- in caso di superamento del limite, ed in assenza del contratto collettivo di cui al superiore punto, il datore di lavoro non potrà più assumere lavoratori a tempo determinato fino a quando non sarà rientrato nel limite.

Per completare la disciplina di questa materia, il comma 2-ter dell'art.1, D.L. n.34/2014 prevede espressamente che la sanzione amministrativa prevista per il superamento del limite numerico non si applichi per i rapporti di lavoro instaurati precedentemente alla data di entrata in vigore del Decreto. Tuttavia, la sanzione amministrativa del 20 o del 50 per cento della retribuzione sarà applicabile nel caso in cui il datore di lavoro che supera il limite proceda ad ulteriori nuove assunzioni a termine.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

MAGNANI M., *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 212/2014, 2.

CARINCI M.T (2005), *Il giustificato motivo oggettivo nel rapporto di lavoro subordinato*, in Galgano F. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, Padova.

# IL COSIDDETTO “*JOBS ACT*” E LA DIRETTIVA EUROPEA 99/70/CE SUL LAVORO A TEMPO DETERMINATO: ALCUNI ELEMENTI CRITICI A CONFRONTO

*Olga Rymkevich*  
*Ricercatrice Fondazione Marco Biagi*

Nel corso dell'ultima riforma del Lavoro avvenuta con la legge 78/2014 del 16 maggio 2014 (di conversione del D.L. 34/2014 del 20 marzo 2014, identificato anche come “Jobs Act”) il legislatore italiano è ancora una volta intervenuto a modificare la disciplina del contratto a termine.

Per meglio comprendere la compatibilità del nuovo intervento legislativo con la normativa europea occorre naturalmente partire dai contenuti della Direttiva 1999/70/CE. In essa è possibile individuare due principali finalità: la prima consiste nel migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il principio di non discriminazione, la seconda, invece, mira a creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi che possono derivare dall'utilizzo improprio di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (clausola 1 accordo quadro). In questi termini, il legislatore europeo da un lato evidenzia la centralità dell'istituto di lavoro a tempo indeterminato quale forma comune dei rapporti di lavoro<sup>1</sup>, dall'altro lato pone l'accento sugli abusi dovuti proprio alla successione dei contratti a termine, non esprimendosi invece con chiarezza sulla valenza antifraudolenta di ulteriori profili, quali la durata massima o la sussistenza di ragioni oggettive per la stipulazione del primo contratto a termine. Questioni, rispetto alle quali la stessa corte di giustizia si è mostrata piuttosto ondivaga (v. Ordinanza *Vino I*, CGE 11 novembre 2010 C-20/10 e CGE 24 giugno 2010 C-98/09). Un simile approccio “minimalista” si sposa del resto bene con la logica generale degli accordi quadro, che conferiscono al legislatore nazionale un'ampia discrezionalità in merito alle scelte relative all'implementazione della Direttiva in modo da assicurare il pieno rispetto delle particolarità degli ordinamenti nazionali. Basti solo considerare la struttura aperta dell'art. 5 della direttiva in cui si configurano le opzioni dei vari stati nazionali in misura espressamente

---

<sup>1</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, (considerando 6).

alternativa (nell'ordine: ragioni oggettive, durata massima, limitazione dei rinnovi), facendo inoltre salve le diverse scelte degli stati, qualora valutate di carattere equivalente e rispettose della clausola di non regresso.

Il *Jobs Act*, già nella prima formulazione, è stato subito attaccato dal punto di vista delle possibili violazioni della normativa europea in quanto permette una drastica liberalizzazione dell'istituto togliendo i vincoli essenziali, come la causalità del ricorso.

Tolte, infatti, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, sostitutivo ed organizzativo e non solo per il primo contratto sembra che l'istituto sia messo a pari livello con il contratto a tempo indeterminato, ponendosi quale semplice alternativa a quest'ultimo. Si ravvisa certamente, almeno in prima facie, una non perfetta conformità con la ratio della normativa comunitaria, anche se non può essere sufficiente un simile rilievo per affermare che la nuova disciplina sia in contrasto con le prescrizioni della direttiva. L'analisi della giurisprudenza della CGE mostra che in molte occasioni il giudice europeo ha adottato un approccio abbastanza flessibile in merito ai possibili cambiamenti *in peius* delle normative nazionali. È stato sottolineato che per essere qualificata come violazione palese della clausola di non regresso, la riduzione di tutela deve essere tale da influenzare complessivamente la normativa nazionale in materia di contratti di lavoro a tempo determinato ed avere un nesso causale con implementazione della direttiva (Cases C-378/07 to C-380/07 *Angelidaki et al v. organismos Nomarkhiaki Aftodiikisi Rethimnis* (2009) ECR I-3071). Inoltre, prima di affermare che esista di fatto una violazione della direttiva bisogna valutare, come tra altro è richiesto dalla stessa direttiva, la portata delle misure equivalenti e tener presente che le tre clausole protettive di cui al citato art. 5 rappresentano delle misure alternative: in teoria, basterebbe il rispetto di una di esse per rimanere nel dettato della direttiva. Nell'ambito del *Jobs act* tali misure equivalenti potrebbero individuarsi precipuamente nella clausola legale di contingentamento prevista al 20% dei lavoratori a termine rispetto all'organico a tempo indeterminato. Si consideri inoltre che la normativa sui rinnovi continua ad essere limitativa, restando immutato il vecchio sistema di *stop and go* tra due contratti successivi, mentre le proroghe sono limitate a cinque, circoscritte alla medesima attività e in ogni caso esperibili nell'ambito di un periodo massimo di tre anni, periodo che assorbe le stesse possibilità di rinnovo dei contratti. Resta inoltre invariato il costo del contratto del 1.4% e un robusto apparato sanzionatorio che -come misura più severa- prevede la trasformazione del contratto a termine in quello a tempo indeterminato già a partire del primo contratto nel caso della

violazione della regola *di stop and go* ovvero la mancanza dell'interruzione di almeno un giorno tra le prestazioni. Sono previste inoltre le sanzioni amministrative nel caso della violazione del limite percentuale del 20%.

Una valorizzazione di tali profili porterebbe ed escludere che l'eliminazione del criterio della causalità conduca ad un palese abbassamento di tutele in quanto controbilanciato da meccanismi alternativi. Secondo alcuni commentatori tali misure potrebbero addirittura avere un effetto benefico, permettendo di ridurre il contenzioso in merito al lavoro a termine con positivi riflessi in termini occupazionali.

E' comunque difficile prevedere quale possa essere l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, qualora i giudici nazionali portassero la questione davanti alla Corte di giustizia. L'impressione, tuttavia, è che potrebbero prevalere le istanze a tutela dei livelli occupazionali, favorendo quindi una interpretazione flessibile della direttiva. E' del resto di tutta evidenza che molti stati nazionali si sono mossi recentemente sulla base di finalità di promozione dell'occupazione, mediante una maggior flessibilità dell'impiego.

Ad esempio nella Repubblica Ceca la possibilità di stipulare il contratto a termine è stata estesa da due a tre anni con due possibili rinnovi. In questo modo una persona può essere assunta con questa tipologia contrattuale dallo stesso datore fino a nove anni. Le modifiche in tal senso hanno avuto luogo anche in Grecia (con estensione del contratto a termine da due a tre anni), Portogallo (durata massima di tre anni invece di sei mesi in precedenza). In Romania la durata massima è aumentata da 24 a 36 mesi, con la possibilità di avere tre successivi contratti a tempo determinato; in precedenza erano stati autorizzati tre contratti successivi, ma con un periodo complessivo di 24 mesi. Una opzione in aumento del numero massimo di rinnovi dei suddetti contratti è stata esercitata dai Paesi Bassi dove ora una successione di contratti a tempo determinato, per i giovani lavoratori di età inferiore ai 27 anni, impone un contratto permanente solo dopo un quinto contratto contro un quarto in precedenza. In Polonia è possibile ora un numero indeterminato di rinnovi, con l'ipotesi di lavorare per lo stesso datore di lavoro fino a 18 mesi. In alcuni paesi si può combinare entrambe le misure, come nel caso della Slovacchia, dove la durata massima del lavoro a tempo determinato è ormai di tre anni, anziché di due, e sono ammessi tre rinnovi per più di tre anni, invece dei due precedenti.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

CLAUWAERT S., SCHÖMANN I., *La crisi e le riforme nazionali del diritto del lavoro – Un esercizio di mappatura*, ETUI Working Paper 2012, 04, 12.

## NON SI DIMENTICHI L'APPRENDISTATO

*Teresa Noto*

*Dottoranda di ricerca Fondazione Marco Biagi*

*Alberto Russo*

*Ricercatore Fondazione Marco Biagi*

Non solo di contratto a termine si occupa la legge n. 78/2014. Alcune novità, sia pure non così dirompenti, riguardano anche il contratto di apprendistato.

Certamente la disposizione di maggiore impatto riguarda la consistente riduzione dell'onere di stabilizzazione a carico delle imprese, ora previsto per le imprese con almeno 50 dipendenti e concernente il solo 20 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. Resta peraltro ferma la possibilità, non prevista invece nella versione del decreto n. 34/2014, per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi. Da considerarsi quindi pienamente efficaci le previsioni in materia dei CCNL vigenti, almeno nella misura in cui le decisioni delle parti sociali non siano state espressamente condizionate alla vigenza di una invariata disciplina legale.

Di quasi nessuna rilevanza è invece l'attenuazione degli obblighi formali connessi al piano formativo che potrà essere ora scritto anche "in forma sintetica". Non si comprende nemmeno in che termini potrà declinarsi la forma sintetica del documento formativo, tenendosi anche conto che viene riconfermata la disposizione del TU, circa la possibilità di redigere il piano formativo sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Meglio comunque una modifica insignificante che una modifica deleteria, come si sarebbe invece potuto verificare se fosse stata confermata la versione originale del decreto laddove prevedeva l'eliminazione del requisito della forma scritta. Tale eliminazione non solo sarebbe stata simbolicamente pregiudizievole rispetto al significato culturale dell'apprendistato, ma sarebbe stata anche una norma del tutto fuorviante laddove, nell'ambito della verifica ispettiva, il legislatore avesse continuato (come poi ha fatto), ex art. 7, comma 1 del TU, a considerare il piano formativo elemento fondamentale per la verifica del rispetto degli obblighi formativi.

Della serie “vorrei ma non posso” è invece l’ intervento sulla formazione pubblica in materia di apprendistato professionalizzante. Nella versione iniziale del decreto sembrava palesarsi l’intenzione del governo di ridurre la valenza formativa dell’apprendistato, valorizzandosi invece la sua funzione di strumento occupazionale. Tuttavia, la sostituzione all’art. 4, comma 3 della legge n. 167/2011 delle parole “è integrata” con le parole “può essere integrata”, avrebbe decretato, secondo i più, la fine del ruolo pubblico della formazione di base/trasversale, riconducendo l’istituto nel solco del “vecchio” contratto di formazione e lavoro, già bocciato dalla Corte di Giustizia per violazione delle norme sugli aiuti di stato, “scatenando” altresì un rilevante contenzioso istituzionale e costituzionale tra Stato e Regioni in materia di competenza sulla formazione professionale, a meno di voler interpretare la norma al limite del sofismo, attribuendosi la facoltatività alla sola Regione e non al soggetto datoriale, con la conseguenza di ritenere comunque obbligatoria la formazione pubblica in presenza di una specifica regolamentazione regionale.

Per tutte queste ragioni, si è quindi deciso di fare retromarcia, limitandosi, in una prospettiva di certezza del diritto, ad imporre un onere alla Regione di comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell’instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell’offerta formativa pubblica. Scaduto questo termine, l’impresa, verosimilmente, non avrà alcun obbligo e non dovrà temere sanzioni. Invero, il legislatore poteva essere sul punto decisamente più chiaro, non essendoci nel disposto normativo una espressa esenzione di responsabilità, da cui un possibile imbarazzo nel caso in cui, in assenza di comunicazione, la normativa regionale imponga comunque la formazione di base/trasversale, formazione che dovrà invece indubbiamente erogarsi qualora sia prevista dai contratti collettivi di riferimento. E’ auspicabile sul punto un chiarimento ministeriale.

Una significativa modifica riguarda anche l’apprendistato di primo livello, per la qualifica e per il diploma professionale. Il legislatore, nell’intento di incentivare le imprese a ricorrere a tale forma contrattuale interviene sulle modalità di retribuzione degli apprendisti, prevedendo che “fatta salva l’autonomia della contrattazione collettiva, in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione che tenga conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione almeno nella misura del 35% del relativo monte ore complessivo”. La norma, invero, non è affatto chiara. Non sembra però condivisibile, come sostenuto da alcuni commentatori, che la percentuale

si riferisca alla retribuzione delle singole ore di formazione. L'interpretazione più verosimile è invece che il 35% riguardi il complessivo livello retributivo dell'apprendista. Non si comprende peraltro se la percentuale sia rapportata al livello retributivo del lavoratore "qualificato" e quindi in relazione ai minimi previsti contratto collettivo di riferimento o cos'altro. Anche in questo caso sarà quanto mai opportuno un intervento chiarificatore del Ministero. E' tuttavia pacifico che tale disciplina, quale che sia la sua interpretazione, avrà in ogni caso una valenza residuale, operando solo in assenza di diverse disposizione di contratto collettivo, il cui intervento regolativo, soprattutto nella prospettiva della definizione dei percorsi scolastici/formativi, resta di importanza fondamentale ai fini del successo dell'istituto.

In conclusione non resta che chiedersi quali saranno gli effetti della legge n. 78/2003 sull'apprendistato.

Sono anni che il legislatore cerca in ogni modo di rilanciare l'istituto, ma nonostante gli sforzi l'apprendistato fatica a decollare non riuscendo a sfruttare appieno le sue potenzialità di utilizzo. L'ultimo rapporto Isfol, pubblicato nel dicembre 2013, dimostra che l'utilizzo e l'efficacia del contratto di apprendistato non ha prodotto gli effetti sperati. Da 492.490 contratti di apprendistato nel 2011 siamo passati a 469.855 nel 2012. Il rapporto descrive nel dettaglio l'evoluzione del contratto di apprendistato negli anni 2010 – 2012 e compie una ricognizione sullo stato di attuazione del Testo unico (decreto legislativo n.167 del 2011) con riferimento all'anno 2013. Il trend negativo descritto nel rapporto rientra in un quadro di crisi economica e lavorativa che dal 2008 al 2012 ha cancellato 175mila rapporti di lavoro in apprendistato. Per quanto riguarda gli esiti del percorso di apprendistato, la quota di lavoratori per i quali il contratto si è trasformato in assunzione stabile e definitiva nel 2012 è pari a poco più di 161mila unità (10,8% in meno rispetto all'anno precedente). Il rapporto analizza inoltre il sistema di formazione pubblica dell'apprendistato. L'entrata in vigore del d.lgs. 167/2011 non sembra aver influito più di tanto sul volume degli interventi formativi erogati dalle Regioni (-6,5% nel 2012) e la quota di giovani inseriti nei percorsi formativi del sistema pubblico è diminuita dell'1,4% attestandosi al 31%. Aumenta leggermente invece la percentuale di chi completa il percorso formativo (68,2% contro il 65,1% dell'anno precedente).

Siamo arrivati ad una svolta importante?. Difficile dirlo. Certamente alcune rigidità vengono meno, ma, per un verso, la strada della semplificazione potrà completamente compiersi solo con una riforma dell'art. 117 Cost in materia di ripartizione delle

competenze tra Stato e Regione, per altro verso, manca del tutto un intervento sul ruolo della formazione, anche da una prospettiva di orientamento della stessa formazione verso i fabbisogni dei singoli settori professionali, in una prospettiva di evoluzione dell'istituto verso un apprendistato alla tedesca, ben lungi dall'essere realizzato mediante il c.d. apprendistato di primo livello.

E' sufficiente del resto osservare come la formazione, pur essendo l'elemento caratterizzante del contratto, rimanga (ancora) un punto debole, reso ancora più fragile da una difficoltà culturale delle aziende ad investire nel capitale umano dell'apprendista, difficoltà certamente aggravata dalla persistente crisi economica. Gli interventi normativi dovrebbero quindi guardare meno agli aspetti formali e più a quelli sostanziali e di sistema. Tutti gli studi comparati sul declino della domanda di lavoro dequalificato e sul confronto fra i tassi di disoccupazione delle categorie giovanili con alti e bassi livelli di qualificazione mostrano del resto quanto l'istruzione e la qualificazione siano in grado di influenzare i risultati occupazionali in tutti i paesi. In questo quadro vi è la necessità di puntare/insistere ancora sull'apprendistato, ma la strada per la costruzione di un sistema efficiente, anche alla luce della recente legge n. 78/2014, sembra ancora impervia e lunga.

## VERSO UNA DEMATERIALIZZAZIONE DEL DURC

*Raffaele Covino, Avvocato  
Ispettore del Lavoro presso la Direzione Territoriale di Modena e Dottorando di ricerca  
Fondazione Marco Biagi<sup>1</sup>*

**SOMMARIO:** 1. Prefazione. – 2. La disciplina del DURC: che cos'è, come richiederlo, le modalità di rilascio e la validità temporale. - 3. Le novità introdotte dalla legge 16 maggio 2014 n. 78, di conversione del DL n.34/2014. – 4. Le domande in materia di digitalizzazione del DURC.

### 1. Prefazione.

Il DURC - Documento Unico di Regolarità Contributiva – al momento, e forse ancora per un po', è rappresentato da un certificato unico cartaceo attestante la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti degli istituti Inps, Inail e Casse Edili (limitatamente al settore edile), verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

Con la legge 16 maggio 2014 n. 78, di conversione del DL n. 34/2014 recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, all'art. 4 è stato avviato un processo che *dovrebbe* portare ad una dematerializzazione del DURC. Il condizionale è obbligatorio posto che il governo si era impegnato già entro il 20 maggio 2014 per l'emanazione del decreto ministeriale attuativo della novità legislativa introdotta, ma, ad oggi, tale termine sembra solo di tipo "ordinatorio" comportando non pochi rallentamenti e ritardi per una sua completa attuazione.

L'obiettivo legislativo è chiaro: per verificare la regolarità in materia di legislazione sociale di un'impresa sarà sufficiente un click, un'interrogazione, da effettuare «*con modalità esclusivamente telematiche e in tempo reale*» - nelle banche dati di Inail, Inps e Casse edili. «*L'esito dell'interrogazione - stabilisce il provvedimento - ha validità di 120 giorni dalla data di acquisizione e sostituisce ad ogni effetto il Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc), ovunque previsto*».

---

<sup>1</sup> Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

In attesa del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per i profili di competenza, con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentiti l'Inps, l'Inail e la Commissione nazionale paritetica per le Casse edili, segue una breve analisi della disciplina legislativa in materia di Durc anche alla luce della novità legislativa intervenuta in attesa, tuttavia, di una sua completa attuazione.

## **2. La disciplina del DURC: che cos'è, come richiederlo, le modalità di rilascio e la validità temporale.**

Il possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva è richiesto ai datori di lavoro ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale previsti dall'ordinamento nonché ai fini della fruizione dei benefici e sovvenzioni previsti dalla disciplina comunitaria. Ai sensi della vigente normativa lo stesso è inoltre richiesto ai datori di lavoro ed ai lavoratori autonomi nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia<sup>2</sup>.

Il Durc è rilasciato dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps) e dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) e, previa apposita convenzione con i predetti Enti, dagli altri Istituti previdenziali che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria.

Per i datori di lavoro dell'edilizia il Durc, ovvero ogni altra certificazione di regolarità contributiva, è rilasciato oltre che dagli Istituti Inps e Inail, dalle Casse edili costituite da una o più associazioni dei datori o dei prestatori di lavoro stipulanti il contratto collettivo nazionale che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il documento di regolarità in esame è richiesto dagli interessati utilizzando l'apposita modulistica unificata predisposta dagli Istituti previdenziali, dalle Casse edili e dagli Enti bilaterali. La richiesta ed il rilascio del medesimo avviene, di norma, attraverso strumenti informatici. A tal riguardo la Commissione paritetica per le Casse edili (CNCE), con la comunicazione del 15 luglio 2013, ha reso noto che dal 2 settembre 2013 le richieste di rilascio di Durc devono obbligatoriamente contenere l'indirizzo di posta elettronica certificata – Pec – al quale sarà indirizzato il documento. Tale obbligo riguarda tutte le richieste presentate sia in caso di appalto pubblico (stazioni appaltanti, enti aggiudicatori o

---

<sup>2</sup> Art. 1 del D.M. del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 24 ottobre 2007.

dalle SOA<sup>3</sup> - Società Organismi di Attestazione), sia in caso appalto privato. Anche l'Inps e l'Inail hanno confermato tale modalità di trasmissione e rilascio rispettivamente attraverso il messaggio n.13414 del 23 agosto 2013 e la nota del 28 agosto 2013 posto che lo sviluppo e la diffusione dei servizi telematici, stabilita dalle disposizioni contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), ha lo scopo di velocizzare, semplificare e migliorare i rapporti tra la Pubblica amministrazione e le imprese, oltretutto naturalmente di ridurre il costo dei servizi erogati<sup>4</sup>.

Quanto al contenuto del Durc, lo stesso attesta la regolarità dei versamenti dovuti agli Istituti previdenziali e, per i datori di lavoro dell'edilizia, la regolarità dei versamenti dovuti alle Casse edili. In particolare il documento di regolarità deve contenere:

- a) la denominazione o ragione sociale, la sede legale e unità operativa, il codice fiscale del datore di lavoro;
- b) l'iscrizione agli Istituti previdenziali e, ove previsto, alle Casse edili;
- c) la dichiarazione di regolarità ovvero non regolarità contributiva con indicazione della motivazione o della specifica scopertura;
- d) la data di effettuazione della verifica di regolarità contributiva;
- e) la data di rilascio del documento;
- f) il nominativo del responsabile del procedimento.

I requisiti generali per la verifica della regolarità sono indicati nel D.M. del 24.10.2007. Rispetto ad essi, ciascun Ente ha provveduto, con proprie circolari e note esplicative, a fornire chiarimenti ed informazioni di dettaglio in relazione alla propria normativa di riferimento.

Gli Istituti previdenziali rilasciano il Durc entro il termine massimo previsto per la formazione del silenzio assenso relativo alla certificazione di regolarità contributiva rilasciata dagli stessi Istituti, fissato in trenta giorni dai rispettivi atti regolamentari. In

---

<sup>3</sup> Con l'acronimo SOA s'intendono le Società Organismi di Attestazione che sono organismi di diritto privato costituiti in forma di S.p.A., autorizzati dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. L'Attestazione SOA è la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d'asta superiore a € 150.000,00; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti Pubblici di lavori. Fonte <http://www.attestazione-soa.it/attestazione-soa> (ultima visita il 23/05/2014).

<sup>4</sup> L'articolo 5-bis del CAD (D. L.vo n. 82/2005), introdotto dal decreto legislativo n. 235/2010, ha stabilito che la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e che con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.

mancanza dei requisiti previsti gli Istituti, le Casse edili e gli Enti bilaterali, prima dell'emissione del documento di regolarità unica o dell'annullamento del documento già rilasciato, invitano l'interessato a regolarizzare la propria posizione entro un termine non superiore a quindici giorni

Tutti i Durc riportano, in calce al certificato, un contrassegno che viene generato elettronicamente dal sistema al momento dell'emissione del certificato. Tale contrassegno consente di verificare la provenienza e la conformità del documento cartaceo (analogico) in possesso degli utenti con il documento informatico presente nella banca dati.

La validità del documento unico di regolarità contributiva è estesa a 120 giorni nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per la fruizione di benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale e per finanziamenti e sovvenzioni previsti dalla normativa europea, statale e regionale. Fino al 31 dicembre 2014 tale validità temporale si estende anche ai lavori edili per i soggetti privati<sup>5</sup>.

### **3. Le novità introdotte dalla legge 16 maggio 2014 n. 78, di conversione del DL n. 34/2014**

Come anticipato, l'art. 4 della legge n. 78/2014 ha inteso apportare importanti novità in materia di Durc con il fine di una dematerializzazione del documento medesimo. I contenuti della disposizione, tuttavia, non sono immediatamente operativi essendo necessario la promulgazione del decreto ministeriale attuativo «concertato» tra i Ministeri del Lavoro, Economia e Funzione pubblica e che vede coinvolti, nell'iter procedimentale, anche l'Inps e l'Inail. Il precitato decreto ministeriale, fin dalla sua entrata in vigore, dovrà contenere disposizioni volte a consentire a chiunque ne abbia l'interesse, la verifica, attraverso un'unica interrogazione indirizzata agli archivi dell'Inps e dell'Inail e per le aziende interessate, della Cassa Edile, in via esclusivamente telematica ed in tempo reale, la regolarità contributiva verso i medesimi istituti. Con riferimento alla validità, l'"interrogazione" avrà una validità di 120 giorni (come peraltro il Ministero del Lavoro ha avuto già modo di precisare con la Circolare n. 36/2013), fatte salve le eventuali ipotesi di esclusione che saranno espressamente definite nel provvedimento ministeriale.

Il comma 2 della norma in esame precisa che l'emanando decreto ministeriale dovrà essere ispirato ad alcuni precisi criteri:

---

<sup>5</sup> *cf.* Circolare del Ministero del Lavoro n. 36 del 6 settembre 2013.

- a) la verifica della regolarità in tempo reale riguarda i pagamenti scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive, e comprende anche le posizioni dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto che operano nell'impresa i cui versamenti vanno alla gestione separata prevista dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995;
- b) la verifica avviene tramite un'unica interrogazione presso gli archivi dell'Inps, dell'Inail e delle Casse edili che, anche in cooperazione applicativa, operano in integrazione e riconoscimento reciproco. La verifica sarà eseguita indicando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare;
- c) nelle ipotesi di godimenti di benefici normativi e contributivi andranno individuate le tipologie di irregolarità pregresse sia di natura previdenziale che in materia di tutela delle condizioni di lavoro che sono da considerare ostative alla regolarità. Tale precetto specifica ulteriormente il contenuto dell'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 che, si ricorda, prevede che *"A decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

Novità di rilievo, ad avviso di chi scrive, risiede nella semplificazione della verifica di cui all' art. 38, comma 1, lettera i), del D. Lgs. n. 163/2006 che prevede l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti.

In particolare è stato previsto che l'interrogazione telematica, secondo i modi e i tempi decritti nell'emanando decreto ministeriale, assolve l'obbligo di verifica del requisito relativo alle violazioni gravi, definitivamente accertate in materia di contributi previdenziali ed

assistenziali presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, ubicata presso l'*Authority* per la vigilanza sui contratti pubblici e che il decreto ministeriale possa essere aggiornato annualmente sulla base delle novità normative e della evoluzione dei sistemi telematici di verifica.

Si evidenzia, infine, che l'art. 4 del testo normativo in analisi riformula l'articolo 31, comma 8-bis, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 il quale prevede che “*Alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, da parte di amministrazioni pubbliche per le quali è prevista l'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), si applica il comma 3 del presente articolo*”. Il rinvio operato al comma 3 si riferisce all'ipotesi di inadempienze contributive dei soggetti impiegati nell'esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. In particolare è previsto che le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di diritto pubblico, gli enti aggiudicatori, gli altri soggetti aggiudicatori, i soggetti aggiudicatori e le stazioni appaltanti trattengono dal certificato di pagamento dovuto l'importo corrispondente all'inadempienza e provvedono al versamento direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

#### **4. Le domande in materia di digitalizzazione del DURC**

Chiarimenti sulla procedura da seguire, sulla verifica della regolarità e sulla validità temporale del documento digitale sono stati forniti dal Ministero del Lavoro durante il Forum Lavoro 2014<sup>6</sup>, tenutosi lo scorso 21 maggio. Di seguito si ripropone il contenuto delle FAQ pubblicate<sup>7</sup>.

##### ***1. Occorrono investimenti strutturali per la partenza del Durc on line?***

*Certamente andranno introdotte delle modifiche agli applicativi in uso da INPS, INAIL e Casse edili, ad ogni modo il tutto dovrebbe avvenire, come richiede il Legislatore “con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

##### ***2. Quali sono i soggetti che possono accedere alla piattaforma?***

---

<sup>6</sup> Organizzato dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro.

<sup>7</sup> Per approfondimenti: DURC on line: tutte le istruzioni raggiungibile attraverso il link: <http://www.consulentidellavoro.it/index.php/component/k2/item/1308-durc-on-line-tutte-le-istruzioni> (ultima visita il 06/06/2014)

*Per la verifica della regolarità saranno soggetti qualificati, quale le amministrazioni appaltanti, le imprese stesse e ovviamente i professionisti che li assistono. Una platea più ampia potrà essere individuata con riferimento alla possibilità di esaminare un DURC già rilasciato e che, si ricorda, ha validità di 120 giorni.*

### **3. Come sarà effettuata la verifica della regolarità?**

*Attraverso una cooperazione applicativa degli Enti ed una verifica delle banche dati esistenti. Sarà comunque facile avviare la procedura perché i dati da inserire, come dice il Legislatore, dovranno limitarsi al codice fiscale del soggetto da verificare.*

### **4. Qual è la validità temporale del Durc on line?**

*La verifica genera un file .pdf non modificabile e la sua validità sarà di 120 giorni.*

### **5. La regolarità è richiesta fino a quale data?**

*La verifica avviene sui i pagamenti scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la stessa verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive.*

### **6. Come funziona la procedura in caso di esito negativo della verifica?**

*Sarà possibile regolarizzare entro 15 giorni anche perché così richiede il Legislatore. Inoltre, sappiamo che esistono forme di regolarità "sanabili" attraverso altre procedure, quali ad esempio il c.d. intervento sostitutivo o la compensazione con i crediti vantati nei confronti delle P.A.*

### **7. Sono attendibili gli archivi degli enti?**

*Si sta lavorando perché lo siano sempre di più.*

### **8. Quali sono i vantaggi?**

*Sicuramente la speditezza della procedura e un risparmio di oneri amministrativi anche per gli Istituti".*

## **SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO ALLA LUCE DEL JOBS ACT: BARLUMI DI FLEXICURITY A PONTASSIEVE**

*Matteo Benetti*

*Dottorando di ricerca Fondazione Marvo Biagi*

**SOMMARIO:** 1. La soppressione dell'obbligo di motivazioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo - 2. Il limite del quinto dell'organico: la legge dissipa i dubbi interpretativi del decreto - 3. Valutazioni conclusive

Fin dalla sua introduzione con d.lgs. 276/03, il rapporto di lavoro in somministrazione è stato orientato ad ampliare le fattispecie lavoristiche in ottica di flessibilità e *flexicurity*, sì care al legislatore comunitario. In tal senso sono intesi muoversi anche gli ultimi provvedimenti legislativi nazionali ed in particolare il d.l. 34/14 altrimenti noto come “*Jobs act*”.

In ottica sistematica, si ritiene sia d'uopo ricordare come già l'art. 22, II comma, d.lgs. 276/03 estendesse, in quanto compatibile, al rapporto in somministrazione la disciplina del decreto legislativo 6 Settembre 2001 n.368 in materia di rapporto a tempo determinato, con la non irrilevante eccezione dell'art. 5, III comma e seguenti.

In questa sede si porranno interrogativi in merito alle modifiche poste direttamente alla fattispecie, ma, per ovvia estensione, alle novelle in tema di contratto a termine, soprattutto qualora possano avere riverberi sulla prima, anche semplicemente sancendo, chiarendo, modificando l'intenzione del legislatore nel distinguere le due ipotesi contrattuali. Il rimando alla disciplina del contratto a termine, le comuni modifiche 2014, l'ermeneutica, forse inevitabilmente, simile, permettono di mettere in luce i tratti distintivi e le “parentele” tra i due istituti. Prima di tutto passiamo in rassegna le principali novità del d.l. 34/14.

### **1. La soppressione dell'obbligo di motivazioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.**

Con un plauso non solo dalla compagine datoriale, ma anche dai professionisti del diritto, il legislatore ha ritenuto di sacrificare un punto ad onore del tutto capzioso ed alla prova dei fatti altro che foriero di ingente e pruriginoso contenzioso. L'originaria formulazione della norma, come noto, prevedeva che fosse consentita “l'apposizione di un

termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo”. Seguivano progressivi ampliamenti orientati ad un progressivo affrancamento dal requisito causale: dapprima ammettendo che dette motivazioni potessero riferirsi anche alla normale attività del datore di lavoro, ampliando l’ambito di utilizzo della fattispecie ed elidendo il precedente limite senza dubbio eccessivamente aleatorio, alla prova in giudizio. Seguiva l’ulteriore timida apertura del d.l. 92/12 che permetteva di trascendere dal requisito in oggetto per il primo rapporto a tempo determinato (al più annuale) e lo riconosceva potenziale materia di contrattazione collettiva, anche aziendale. Da ultimo, la novella che ci compete, che elimina completamente il requisito delle “ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo” rendendo alla libertà delle parti la possibilità di stipulare contratti a termine non solo “canonici” ma anche in regime di interposizione. Avendo conto dell’orientamento comunitario in materia ed in particolare la direttiva 2008/104/CE, ci si avvede di come i precedenti tentennamenti del legislatore non fossero, in verità, motivati da vincoli comunitari (i detrattori del diritto dell’Unione penseranno “per una volta...”), ma da residui di una precedente ed oramai cristallizzata, potremmo dire tradizionale, diffidenza non solo nei confronti dell’utilizzo dello strumento “a termine”, ma anche della somministrazione di lavoro in senso più ampio: proseguendo con la lettura di queste superficiali suggestioni, si noterà come il provvedimento in critica provveda ad una liberalizzazione calibrata dell’istituto, che riesce, quantomeno su carta, a mantenere un certo equilibrio tra istanze *liberal* e controllo statale dell’uso contrattuale.

Tra i sintomi di tale equilibrio, sempre in tema, possiamo portarci alla lettura del testo originario dell’art. 4, II comma, d.lgs. 368/01: *L’onere della prova relativa all’obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l’eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro*. Ora, chi volesse sostenere che il provvedimento mirasse a legittimare l’apposizione selvaggia del termine, potrebbe e dovrebbe rimanere interdetto. Il primo legislatore, in tutta evidenza, partendo dal presupposto di cui al primo comma del primo articolo del decreto, ossia che la forma comune di rapporto di lavoro rimane quella subordinata a tempo indeterminato, ha inteso porre un semplice, seppur rilevante, contrappeso all’eliminazione della causale poc’anzi accennata. Qualora, infatti, le parti decidessero di prorogare il contratto, questo non potrebbe che essere motivato dal fatto che le esigenze, in particolare dell’utilizzatore, non sono spirate con lo scadere del termine, di modo che andrebbe impallidendo la sfumatura di “temporaneità” che caratterizza ogni rapporto a termine, a favore di un

maggiore accento sulla stabilizzazione del rapporto. Era il testo stesso a suggerire che si avesse a che fare con una misura “di controllo” o “protosanzionatoria”, quando parlava espressamente di “*onere della prova*”, sintomo inequivocabile del fatto che ci si trovasse in fase patologica del rapporto. In tal modo si veniva a recuperare ciò che “di buono” poteva esservi nell'imporre al datore di lavoro una causale, ossia la verificabilità delle ragioni alla base della stessa. Con tale nuova formulazione, tuttavia, si spostava il baricentro della *quaestio* in un momento successivo (sia in termini assoluti: siamo in sede di proroga) e si riduceva lo spettro di applicazione della norma: si sarebbero indagate le ragioni *de quo* solo e soltanto nel caso in cui il rapporto desse ad intendere l'uso distorto della forma a termine, ossia in presenza almeno della prima proroga. Prima non avrebbe avuto senso, *rectius*, sarebbero stati soggetti ad immotivato sospetto anche rapporti a termine del tutto legittimi. Purtroppo in sede di conversione il comma in critica è stato integralmente abrogato, con giubilo dei professionisti aziendalisti e dubbio di chi scrive, per quanto valga. Si rinnova, infatti, la suggestione di cui sopra, tale per cui, per quanto potesse apparire di primo acchito sclerotico imporre ragioni giustificatrici della proroga, in realtà si sarebbe potuto in tal modo meglio distinguere contratti genuini e non, senza comprometterne la dinamica in sede fisiologica.

## **2. Il limite del quinto dell'organico: la legge dissipa i dubbi interpretativi del decreto.**

Il testo originario dell'art. 1, I comma imponeva un limite quantitativo ai rapporti a termine che il datore di lavoro può intrattenere. Testualmente: “*il numero complessivo di rapporti di lavoro costituiti da ciascun datore di lavoro ai sensi del presente articolo, non può eccedere il limite del 20 per cento dell'organico complessivo*”. Naturalmente il tenore letterale della norma non poteva che far intendere che fossero compresi sia i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato che i rapporti in somministrazione e che la “base di calcolo” della percentuale imposta fossero tutti i rapporti di lavoro in essere nell'organico aziendale.

Il primo dei due aspetti era nettamente più interessante, dal momento che, si è convinti, il secondo possa incidere negli effetti della norma solo in termini quantitativi.

Tanto Oggi quanto prima dei dubbi interpretativi generati dal decreto, il contingentamento dei rapporti in somministrazione è ed era delegato alla contrattazione collettiva come da preciso dettato dell'art. 20, IV comma, d.lgs. 276/03. Qualora la norma fosse “passata” integra attraverso il vaglio parlamentare, avrebbe rappresentato

un'innovazione non indifferente tanto per lo studioso del politico, quanto per il lavorista. Il primo non avrebbe potuto ignorare come il decreto andasse ad incidere sulla base contrattualistica, per così dire *liberal*, della norma, conferendo al legislatore prerogative dalle quali sino ad allora era rimasto escluso ed a scapito della contrattazione collettiva, che si vedeva depauperata di uno strumento potenzialmente molto rilevante ai fini dell'efficacia della fattispecie.

Il lavorista, dal canto suo, innanzitutto rilevava che il problema fosse precipuamente interpretativo, ergo assai labile nei confini e dei tratti, per quanto decisivo, dal momento che poteva essere forzato sino a generare un insanabile contrasto con la norma del *decreto Biagi*. Sulla scorta di ciò, una maggiore rigidità della normativa, che non deleghi al sindacale ma fissi parametri inderogabili avrebbe portato certezza nell'impianto normativo. L'erosione della prerogativa oramai tradizionalmente attribuita alla contrattazione, tuttavia, non sarebbe passata sottotraccia: notiamo, infatti, che effettivamente la macina parlamentare ha agito chiarendo il dissidio interpretativo. Oggi la somministrazione è del tutto esclusa dal contingentamento in parola, che "torna" ad una "versione classica". Mantenere un dialogo tra norma e contrattazione collettiva sicuramente non può che essere positivo per entrambi i fronti: attraverso il filtro della contrattazione, la norma riesce a mantenere, per così dire, un maggiore contatto con la realtà, a contrastare la nota e forse fisiologica obsolescenza della legge quando impone per imperio fissi termini percentuali (nel caso che ci occupa).

Su altro versante, la norma permette alle parti sindacali di non perdere la possibilità di adeguare il piano legale al reale e conseguentemente, mantenere un peso politico (in senso lato come non) che la prima stesura del decreto minacciava.

Il passaggio di conversione della legge ha modificato altresì la base di calcolo su cui vagliare la regolarità della compagine lavorativa aziendale. Si è detto che il legislatore ha chiarito che la norma non riguarda il rapporto di somministrazione. Di primo acchito si potrebbe considerare tale interpretazione contraria antiliberal o, comunque, deflattiva dell'uso della somministrazione. Così, invece, non è: il contingentamento della novella, considerando come "base" il rapporto dei contratti a termine con i rapporti a tempo indeterminato sarebbe castrante per i rapporti in somministrazione; al contrario, averli esclusi, permette di porne in essere senza detta limitazione. È un limite che viene meno.

### **3. Valutazioni conclusive**

Che le esigenze economiche tanto quanto giuridiche, politiche e culturali spingano ad una profonda riforma della consolidata visione del rapporto di lavoro è indubbio. Del pari indubbio è che ogni cambiamento, soprattutto quando verte su materie sì rilevanti, generi frizioni e resistenze che, ancorchè prevedibili, ne possono compromettere le sorti. L'intervento qui considerato ha inciso sulle fattispecie del contratto a termine e del contratto a termine in somministrazione in misura che, forse, avrebbe potuto essere più marcata, soprattutto tenendo in debito conto le differenze tra decreto legge e provvedimento convertito. È ovvio che questo modesto contributo deve ancora essere molto approfondito e necessita di una precisa valutazione sul campo per avere un qualche rilievo scientifico degno di nota. Si tratta di suggestioni almeno quanto quelle che fanno temere, ma si auspica il contrario, che non siamo in presenza di una riforma "epocale" come quella prospettata dall'Esecutivo. Non si vuole certamente dubitare della buona fede, ma si teme che l'esigenza politica porti a sacrificare innovazioni rilevanti in ottica liberal che nella mente di chi scrive devono avere la priorità.

## LA MORRA CINESE DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI: CHI PREVARRÀ INFINE?

*Livia Di Stefano*

*Dottoranda di ricerca Fondazione Marco Biagi*

*Luigi Matrundola*

*Dottorando di ricerca Fondazione Marco Biagi<sup>1</sup>*

A oggi, provare a ricostruire il disegno di riordino delle tipologie contrattuali del *Jobs act* è come giocare a morra cinese; significa tirare a sorte e vedere cosa potrebbe accadere nelle varie possibili combinazioni tra carta, forbice e sasso.

E invero, il primo giro di morra si gioca proprio tra il D.L. n. 34, fresco di conversione nella L. n. 78/2014, e il D.d.L. n. 1428 la cui trasformazione in legge delega, stando alle ultime dichiarazioni del Ministro, dovrebbe arrivare entro e non oltre la fine dell'anno.

Chi prevarrà infine?

Il recentissimo provvedimento legislativo è da considerarsi una misura *shock*, un "sasso" lanciato nella stagnazione, mentre i futuri decreti delegati rappresentano la "carta" fondamentale destinata a incartarlo? Ovvero il D.d.L. simboleggia le "forbici" della razionalizzazione destinate a essere spuntate dalla L. n. 78? Per rispondere alla domanda, che nessuno sembra essersi posta sino in fondo, la partita di morra deve dunque entrare nel vivo dei contratti.

La prima mossa sta nell'art. 1, comma 1, della L. n. 78 che chiarisce la volontà del Legislatore. Egli interviene con modifiche ai contratti di lavoro a tempo determinato anche in via somministrata "*nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro*".

Dalla formulazione della proposizione emergerebbe la volontà sostanziale di mantenere inalterato lo *status quo* delle tipologie contrattuali intervenendo solo sulla "*forma comune di rapporto di lavoro*". (ex art. 1, comma 9, lett. a) L. n. 92/2012).

---

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non impegnano in alcun modo la struttura d'appartenenza.

Passando ad analizzare la contromossa del D.d.L., scopriamo che tra i principi e criteri direttivi per il “*riordino delle forme contrattuali*” (art. 4) non vi è alcun riferimento al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti di cui sopra.

L’articolo 4, comma 1, lettera b), prevede infatti l’introduzione, eventualmente in via sperimentale, di “ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l’inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti”.

Il numero dei contratti sembra dunque destinato ad aumentare anziché diminuire: l’utilizzo del plurale parrebbe avvalorare ulteriormente una simile interpretazione con buona pace del “contratto unico”.

Ebbene, di quali contratti si tratta? Il primo indizio è dato dalla locuzione “inserimento nel mondo del lavoro”. In mancanza di un significato univoco del concetto di “inserimento”, esso potrebbe riferirsi a tutte le nuove assunzioni ovvero a quelle di particolari categorie, quali gli inoccupati e i lavoratori svantaggiati, come già per il “contratto di inserimento” disciplinato dal D.lgs. n. 276/2003 e abrogato dalla legge Fornero.

Il secondo indizio è fornito dall’espressione “a tutele crescenti”.

Giunti a questo punto, per non piantare la crux disperationis, possiamo solo tirare a sorte tra alcune ipotesi e dunque continuare a giocare a morra.

L’idea del contratto di inserimento a tutele crescenti è stata lanciata nel dibattito sulla riforma del mercato del lavoro italiano da Boeri e Garibaldi (2008) ed ha stimolato la produzione di diversi progetti di legge. Gli autori suggerivano, in sostanza, l’adozione di un contratto a tempo indeterminato riformato per le nuove assunzioni.

Tale idea è stata ripresa dai progetti di legge Ichino (AA.SS. n. 1481/2009, n. 1873/2009 e n. 555/2013), Madia (A.C. 2630/2009), Nerozzi (A.S. n. 2000/2010) e Bobba (A.C. 3251/2010).

Questi ultimi due la traducevano nel “contratto unico di ingresso” (CUI) che, non ostante l’impiego dell’aggettivo “unico”, avrebbe assorbito solo in parte il contratto a tempo determinato, relegandolo a specifiche e tassative causali di utilizzo secondo la logica della “vecchia signora” (L. n. 230/62, Cfr. Montuschi, 2002).

Nella versione elaborata da Ichino si delineava una nuova disciplina del contratto sia a tempo indeterminato sia a termine che avrebbe trovato applicazione nelle aziende stipulanti un contratto collettivo “di transizione” ovvero “di sperimentazione”.

Infine, il progetto di legge Madia puntava alla riduzione ad “uno” dei contratti a causa mista e flessibili per mezzo del “contratto unico di inserimento formativo” (CUIF), sottoponendo indiscriminatamente ogni lavoratore, così assunto, ad un percorso formativo.

Tutte queste proposte legislative miravano, in ultima analisi, a disapplicare temporaneamente o definitivamente la tutela reale contro il licenziamento non discriminatorio per le nuove assunzioni, attraverso la previsione di una tutela indennitaria progressiva.

Considerando ognuna delle ipotesi menzionate come potenzialmente in campo, è opportuno analizzare attentamente le disposizioni del decreto recentemente convertito.

A giudicare dalla tecnica legislativa utilizzata, la disciplina dell'apprendistato sembrerebbe essere quella definitiva.

Differentemente da quanto previsto per il contratto a termine, l'art. 2 della L. n. 78 non contiene le medesime premesse dell'art. 1, alla luce delle quali l'intervento sul lavoro a termine parrebbe temporaneo, eccezionale ovvero destinato ad una possibile evoluzione nell'ottica delle tutele progressive.

Tuttavia, con o senza una simile evoluzione, l'apprendistato sembrerebbe destinato a soccombere al gioco della morra. Esso perderebbe sia contro il contratto a termine (come riformato dalla L. n. 78) sia contro tutte le proposte di riforma citate, assumendo le fattezze del “sasso” inglobato dalla “carta”. Spingendo la liberalizzazione del contratto a termine al limite del possibile nel quadro della normativa europea, con il solo vincolo del contingentamento, il contratto di apprendistato potrebbe sopravvivere solo qualora fosse incentivato in maniera più che proporzionale. Nondimeno, qualsiasi politica di (maggiore) incentivazione dell'apprendistato sarebbe incongruente con la logica sottesa all'introduzione di uno o più contratti a tutele progressive massimamente incentivati. A parità di strumenti incentivanti, stante il perdurante onere formativo e di stabilizzazione, il contratto *de qua* non svilupperebbe alcuna *vis attrattiva*.

Non vorremmo, invece, che l'apprendistato, come disciplinato dalla L. n. 78, possa favorire comportamenti di tipo opportunistico da parte delle imprese al di sotto dei cinquanta dipendenti.

La formulazione dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2 che recita “...ferma restando la possibilità per i contratti collettivi nazionali...di individuare limiti diversi da quelli previsti dal presente comma, 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”* è infatti fortemente ambigua. Essa potrebbe prestarsi ad essere interpretata in modo da non consentire la possibilità di introdurre oneri di stabilizzazione da parte della contrattazione collettiva per i datori di lavoro che occupano fino a cinquanta dipendenti. Se così fosse, l'apprendistato potrebbe teoricamente aprire una “breccia” nel muro del contingentamento dei contratti a termine.

Di fatto il contingentamento è l'unico limite posto dalla L. n. 78 all'utilizzo del lavoro a tempo determinato (art. 1, comma 1, lett. a), n.1). Tale limite è fissato al 20% della forza lavoro impiegata a tempo indeterminato al 1° gennaio dell'anno di assunzione dai datori di lavoro con più di cinque dipendenti, mentre al di sotto di questa soglia è sempre possibile stipulare “*um*” contratto a termine.

Allo scopo di accrescere la flessibilità oltre il limite così fissato, i datori di lavoro fino a cinquanta dipendenti potrebbero ricorrere all'apprendistato senza che ciò si innesti in un percorso di investimento e di valorizzazione delle risorse umane.

Ma vi è di più. Stando all'interpretazione dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1 che sembra profilarsi alla luce dell'approvazione dell'ordine del giorno G/1464/4/11, richiamante la direttiva CE n. 2008/104, la somministrazione sarebbe sottratta al limite di contingentamento ivi disposto. Ne discende che tale limite potrebbe essere agevolmente superato proprio tramite la somministrazione, che “incarterebbe” definitivamente l'apprendistato nei settori per i quali non sono previsti limiti ovvero sono fissate soglie più alte dalla contrattazione collettiva.

In conclusione, il contratto a termine parrebbe il vincitore della morra, il *terminator* ovvero il *T. Rex* delle tipologie contrattuali.

Muovendo da un simile dato, l'unico modo per riequilibrare le forze delle forme contrattuali attualmente e potenzialmente in campo dovrebbe essere quello di agire sui costi contributivi e fiscali dal lato del lavoro sia stabile sia flessibile. Qualora il Legislatore volesse introdurre un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, dovrebbe dunque, sulla scorta dei progetti analizzati, reintrodurre un regime di causalità stringente per il contratto a termine ovvero, più verosimilmente alla luce del recente dibattito parlamentare, costruire intorno al primo un opportuno sistema di incentivazione diretta ed indiretta.

In alternativa, l'attuale disciplina del contratto a termine potrebbe essere compensata solo da un aumento considerevole dei relativi oneri sociali. In questo modo, non vi sarebbero vincitori né vinti nel gioco della morra, ma neanche effetti *shock* sull'economia.

E invero, è forse venuto il momento di pensare alle conseguenze a lungo termine più che agli effetti di breve periodo delle riforme del mercato del lavoro, dal momento che studi empirici suggeriscono che, finita la “luna di miele” (Boeri e Garibaldi, 2007), l’impatto della flessibilizzazione su occupazione e produttività potrebbe essere addirittura negativo.

Da un simile punto di vista, l’elemento che accomuna sia le proposte di riforma del lavoro a tempo indeterminato sia l’attuale disciplina del contratto a termine è la previsione di un periodo, pari a tre anni, nel quale la flessibilità opera in maniera pressoché assoluta. Tale periodo, che appare eccessivo se ricondotto a esigenze di *screening* del lavoratore, potrebbe avere un senso solo se consentisse all’impresa di elaborare un progetto a lungo termine del quale il lavoratore faccia parte. Posto che una soluzione del genere avrebbe chiara ragion d’essere per le *start up*, il vero tema è dunque quello di dare alle imprese strumenti per tornare a guardare in prospettiva.

Questo ambizioso disegno non traspare dal D.d.L. e non potrebbe essere realizzato senza modifiche sostanziali all’oggetto della delega e ai principi e criteri direttivi che la informano.

Rileggendo l’art. 4, notiamo che le parole chiave sono “*riordino*” e “*semplificazione*”, mentre il testo “*unico*” diventa “*organico*”. I termini utilizzati generano confusione. Tralasciando il fatto che la dicitura “*testo organico*” è stata impiegata solo una volta a proposito dei rifugi alpini in un risalente D.P.R. nel ’57 (n. 400), non è chiaro cosa il Legislatore abbia in mente: intende elaborare un Codice del lavoro riformato, visto che alla luce di autorevole dottrina per “*testo organico*” deve intendersi codice e, dunque, atto volto alla regolamentazione di un ramo del diritto (Cavanna, 1979) ovvero un testo meramente compilativo?

L’interpretazione più corretta, alla luce dell’impianto del D.d.L., sembrerebbe essere la seconda. Le tipologie contrattuali verrebbero unicamente riordinate, mentre la “*semplificazione*” pare destinata ad operare essenzialmente sul piano dell’attività amministrativa o meglio degli “*atti di gestione*” del rapporto di lavoro.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

BOERI T.; GARIBALDI P., *Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect?*, The Economic Journal, 117, F357 – F385.

BOERI T.; GARIBALDI P., *Un nuovo contratto per tutti*, 2008, Chiarelettere, Milano.

CAVANNA A. (1979), *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti ed il pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano.

MONTUSCHI L. (2002), *Ancora nuove regole per il lavoro a termine*, 2002, ADL, 42.

## LA RIFORMA IN (TRA)VISTA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

*Livia Di Stefano*

*Dottoranda di ricerca Fondazione Marco Biagi<sup>1</sup>*

L'articolo 1 del disegno di legge delega per l'attuazione del *jobs act* dà sei mesi di tempo al governo per riformare o meglio “riordinare” ulteriormente gli ammortizzatori sociali.

Quanto a principi e criteri direttivi – premesso che nella materia in questione la “Costituzione materiale” sembra ormai aver sancito la loro degradazione, se non alla mera riproposizione dell'oggetto della delega, a semplici “tracce” per un tema libero del legislatore delegato – il D.d.L. contiene dettagli anche piuttosto precisi, che “staccano” dallo sfondo di un disegno che resta paradossalmente indeterminato nei suoi tratti fondamentali.

Nel complesso, è tuttavia possibile intravedere il profilo del nuovo edificio delle tutele del reddito da lavoro, o meglio delle tutele del reddito *tout-court*.

La principale novità, contenuta al comma 2, lettera b), n. 5 consiste, infatti, nell'(eventuale) introduzione di un “terzo pilastro” accanto ai trattamenti di disoccupazione e d'integrazione salariale su cui si è storicamente fondato il sistema di *welfare* del lavoro italiano: quello del reddito di ultima istanza, fino a oggi contemplato esclusivamente nelle raccomandazioni elaborate dalla Commissione Onofri nel 1997 e, *de iure condendo*, nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001.

E invero la categoria degli “ammortizzatori sociali”, come reinterpreta dal legislatore delegante dei tardi anni '90, comprende le più disparate forme di sostegno al reddito, incluse le provvidenze economiche per gli inoccupati. Su quest'ultimo fronte il D.d.L., smentendo gli annunci della prima ora, ha significativamente scelto di non provvedere, non prevedendo anche il “quarto pilastro” del reddito minimo d'inserimento: un suo surrogato può essere rinvenibile nella “eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per accedere a servizi di carattere assistenziale” non meglio definiti e non oggetto né di delega né di riforma (comma 2, lett. b), n. 6).

Passando a esaminare i dettagli costruttivi, quelli dei nuovi trattamenti di disoccupazione fanno pensare alla prosecuzione dell'opera iniziata con la riforma Fornero.

---

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non impegnano in alcun modo la struttura d'appartenenza.

Il dato di rilievo è senza dubbio l'estensione, in via sperimentale, del campo di applicazione della tutela ai parasubordinati (comma 2, lett. b), n. 3): a confronto, l'articolo 2 comma 56 della L. n. 92/2012 contemplava (solo) in via ipotetica la possibile sperimentazione della (sola) mini-ASpI per i co.co.co. D'altra parte, una simile estensione è prova indiretta della volontà di mantenere in vita l'ibrido della "parasubordinazione", ridimensionando notevolmente il campo di applicazione di un sempre più ipotetico "contratto unico" (cfr. art. 4, comma 1, lett. a) e b) del D.d.L.).

Per il resto, nonostante il proposito di "*universalizzare*" il campo di applicazione dell'ASpI, il D.d.L. conferma le esclusioni decise dalla legge Fornero: restano fuori dalla riforma i dipendenti pubblici, predestinati ai prepensionamenti, e i lavoratori agricoli, orfani del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti. Anche rispetto all'obiettivo di "*assicurare tutele uniformi*" non si va oltre la L. 92/2012, che ha già previsto la graduale abolizione delle indennità di mobilità e di disoccupazione speciale edilizia.

Per finire, diverse disposizioni lasciano intravedere un intervento di manutenzione ordinaria sui requisiti assicurativi, sebbene non su quelli minimi necessari per accedere ai trattamenti, bensì allo scopo di stabilire un *continuum* tra ASpI e mini-ASpI in base al principio che una più lunga contribuzione dà diritto a una più lunga indennità. In questo modo, e cioè rapportando "*la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore*" (comma 2, lett. b), n. 1), verrebbe realizzata la promessa del *jobs act* di migliorare la durata del trattamento di disoccupazione portandola (fino) a due anni. Nella traduzione datane dal D.d.L., l'"*incremento della durata massima*" dell'indennità sarebbe di conseguenza riservato ai soli "*lavoratori con carriere contributive più rilevanti*" (comma 2, lett. a), n. 2). Tra i principi e criteri direttivi non vi è, infatti, alcun esplicito riferimento all'aumento della durata del trattamento ottenibile con la contribuzione minima che, stando alla retorica del *jobs act*, potrebbe passare dalle attuali tredici a dodici settimane.

Il primo pilastro è dunque saldamente fondato sul principio assicurativo.

E anzi, magari per sancire il definitivo superamento degli ammortizzatori in deroga, il legislatore sente il bisogno di consolidare le fondamenta, ribadendo che le prestazioni di disoccupazione sono "*legate alla storia contributiva dei lavoratori*" e intervengono "*in caso di disoccupazione involontaria*".

Il D.d.L. non cede di conseguenza alle tentazioni della fiscalità generale, né raccoglie le suggestioni dei "diritti di prelievo sociale" (Supiot, 1999) o del "conto individuale" già dedotte nella c.d. proposta della Banca d'Italia (Franco e Sestito, 1995).

Arriviamo agli ammortizzatori sociali “per eccellenza” (Liso, 1997a): quelli che intervengono in caso di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa. Qui l’imperativo è “*razionalizzare*”, mentre mancano all’appello altrettante parole d’ordine, come “estendere” e “armonizzare”, tradizionalmente presenti nelle leggi delega e nei documenti ufficiali dei precedenti governi.

In questo delicato ambito il D.d.L. annuncia, ma non dettaglia ulteriormente, la “*revisione dell’ambito di applicazione*” di tutti gli attuali istituti: CIGO, CIGS...e fondi bilaterali di solidarietà (comma 2, lett. a), n. 7). La totale indeterminatezza della disposizione che, paradossalmente, dovrebbe costituire il nucleo della riforma del “secondo pilastro”, lascia pur sempre intravedere due decisioni: mantenere il doppio regime pubblico/privato e non apportare modifiche alle nuove “creature” della legge Fornero. Peraltro, a giudicare dalla formulazione della frase, il ruolo della bilateralità, pura e spuria (Liso, 2013), si confermerebbe quale essenzialmente sostitutivo. Nel silenzio del legislatore dovrebbe essere confermato anche il meccanismo della possibile confluenza dei fondi interprofessionali nei fondi di solidarietà bilaterali. Semmai, a scanso di ogni equivoco (e ambizione), non viene riproposta la delega per la riforma della formazione continua.

Fatta questa premessa, l’unico vero e proprio intervento di riforma profilato dal D.d.L. sembra essere quello sulla CIG.

L’istituto tipico del sistema di *welfare* del lavoro italiano è, infatti, oggetto di interventi di manutenzione sia ordinaria sia straordinaria.

Quanto ai primi, più che di abolizione della causale d’intervento per cessazione di attività lasciata distrattamente in vita dalla riforma Fornero, che aveva previsto la graduale abolizione della CIGS per procedure concorsuali, il D.d.L. parla di “*impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa*” (comma 2, lett. a), n. 1).

Anche la strada della “*semplificazione*”, indicata sin dalla prima legge delega del 1999 e di fatto percorsa con gli ammortizzatori in deroga (Ministero del Lavoro, 2003), sembrerebbe tracciata in linea di continuità. Quanto all’oggetto della semplificazione, l’utilizzo dell’aggettivo “*burocratiche*” come presumibile rafforzativo retorico di “amministrative” dovrebbe valere a escludere modifiche alle procedure della fase sindacale. Tuttavia, è da notare che il D.D.L. prevede anche la “*possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione*” (comma 2, lett. a), n. 2).

A cavallo tra la manutenzione ordinaria e straordinaria, si profila un *restyling* se non un *reengineering* della contribuzione (comma 2, lett. a), nn. 5 e 6), da attuare “*riducendo gli oneri non salariali del lavoro*”, ma non anche il finanziamento pubblico della CIGS. Semmai al conseguimento dell’equilibrio della gestione straordinaria potranno contribuire la “*revisione dei limiti di durata*” del trattamento (n. 4) e la “*maggior partecipazione da parte delle imprese utilizzatrici*” (n. 5), insieme a quella che si profila come l’innovazione principale contenuta nel D.d.L.

Si tratta dell’introduzione di una vera e propria condizione di accesso alla CIG, esprimibile nella “*necessità di regolare l’accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell’orario di lavoro*” (n. 3).

In altre parole prima di poter richiedere l’intervento, l’azienda deve aver utilizzato tutte le possibilità di riduzione dell’orario.

Nello scrivere questa inedita disposizione, il legislatore può avere avuto in mente l’istituto del *Kurtzarbeit* ovvero una nuova versione dei contratti di solidarietà: se, da un lato, è evidente che il *jobs act* si è ispirato al modello tedesco a partire dalle riforme Hartz dei trattamenti di disoccupazione, è altrettanto probabile che il governo abbia intenzione di rivitalizzare l’istituto dei contratti di solidarietà difensivi, opportunamente rifinanziati.

Attualmente, lo Stato incentiva la stipula di tali contratti attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali e l’erogazione di un contributo che integra una parte della retribuzione persa dai lavoratori a seguito della riduzione dell’orario convenuta in un apposito accordo.

Lo strumento in questione – nelle sue varianti A e B - può oggi essere utilizzato esclusivamente per evitare i licenziamenti e non anche per quelle situazioni fisiologiche che sono affrontate nel sistema ordinario con la CIGO, per le quali la bilateralità artigiana ha autonomamente istituito l’apposito sistema volontario.

Anche ammettendo che il governo abbia intenzione di riformare i contratti di solidarietà, come sembrerebbe emergere pur in assenza di esplicita delega dal combinato disposto dell’articolo 1 del D.D.L. e dell’articolo 5 del D.L. n. 34/2014, che prelude a nuovi criteri per la concessione del beneficio contributivo, resterebbe un problema di fondo: da qualunque prospettiva la si guardi, una regola che subordini l’accesso alla CIG al previo esaurimento delle possibilità di riduzione dell’orario di lavoro non ha senso.

Non avrebbe senso impedire alle aziende di ricorrere a uno strumento, la CIGO, appositamente concepito per integrare il reddito dei propri dipendenti nei casi di riduzione dell’orario di lavoro prima che di sospensione breve dell’attività lavorativa, per accedere al

quale esse hanno versato un apposito contributo obbligatorio a una gestione previdenziale, peraltro, tendenzialmente in equilibrio.

Non avrebbe senso, a maggior ragione, prevedere l'intervento di una prestazione completamente autofinanziata solo successivamente all'intervento di una prestazione finanziata dallo Stato.

L'unico senso della proposizione di “*regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro*” è quello di abolire, di fatto, la cassa integrazione, senza fare al tempo stesso del contratto di solidarietà - e/o di un modello di utilizzo di risorse pubbliche in stretto collegamento all'erogazione di risorse autonomamente raccolte dalle parti sociali in funzione mutualistica (Liso, 1997b) - “la” riforma degli ammortizzatori sociali. Neanche questo secondo scenario potrebbe infatti avverarsi sulla base degli attuali principi e criteri direttivi: si andrebbe molto oltre la Costituzione materiale.

Assodato che una diversa riforma degli ammortizzatori potrebbe passare soltanto attraverso un nuovo D.d.L., dai pilastri passiamo a esaminare gli architravi della costruzione che al momento s'intravede: arriviamo così alle disposizioni in materia di servizi all'impiego, politiche attive e condizionalità, che dovrebbero (ormai) rappresentare il necessario complemento dei trattamenti di sostegno al reddito.

Gli interventi preannunciati sul primo punto, a discapito della retorica, appaiono anch'essi in continuità con l'opera dei governi Monti e Letta: nel documento licenziato dal Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 era già stata ipotizzata la creazione di una “*Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASpI, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome*” (p. 26), mentre l'articolo 5 del D.L. n. 76/2013, in vista dell'arrivo della *youth guarantee*, aveva pensato a una “*struttura di missione*” per sperimentare nuove modalità operative nella gestione delle politiche passive e attive disseminando le *best practices* regionali.

Spingersi oltre avrebbe voluto dire fondere completamente le amministrazioni competenti, come avvenuto nel Regno Unito, in Germania e in Francia, scegliendo definitivamente, nel caso italiano, tra un modello INPS-centrico statale e un modello federalista.

L'articolo 2 del D.d.L. prevede, tra i principi e criteri direttivi, l'istituzione dell'Agenzia (comma 2 lett. c) e l'attribuzione a essa delle “competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI” (lett. e). La creazione dell'Agenzia comporterà la

“razionalizzazione degli enti ed uffici che, anche all’interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni e delle province, operano in materia di politiche attive del lavoro, servizi per l’impiego e ammortizzatori sociali” (lett. f), che potranno anche essere “soppressi o riorganizzati” (lett. g).

Cerchiamo di capire quali siano le competenze e gli uffici in questione, e dunque di che tipo operazione si tratti. Anzitutto, è da notare che il D.d.L., come già il documento dell’ex Ministro Fornero, sotto la suggestione del modello tedesco ha automaticamente identificato gli ammortizzatori sociali con i trattamenti di disoccupazione, dimenticandosi della CIG e dei fondi di solidarietà bilaterali nonostante il diritto alla formazione per i lavoratori sospesi sia stato solennemente affermato dall’articolo 4 comma 33 della L. 92/2012. Ne deduciamo di conseguenza che gli uffici ed enti interessati dalla razionalizzazione sono un sottoinsieme di quelli che gestiscono le politiche passive. Più precisamente il cerchio si stringe attorno all’ASpI e dunque all’INPS, unico ente a non figurare nell’elenco esemplificativo che segue la congiunzione “anche” alla lettera f). Al contrario l’INPS compare alla successiva lettera m), che raccomanda la “previsione di meccanismi di raccordo tra l’Agenzia e l’INPS, sia a livello centrale che a livello territoriale”.

Se i trattamenti d’integrazione salariale non sono di competenza dell’Agenzia e l’INPS non rientra nel perimetro della razionalizzazione, qual è la reale portata dell’innovazione? La risposta a una simile domanda è fondamentale, perché se l’operazione “Agenzia” non ha un senso dal lato delle politiche passive, essa si traduce in puro e semplice (ri)accentramento di competenze da parte dello Stato centrale. La competenza in materia di servizi all’impiego e politiche attive è, infatti, delle Regioni e Province Autonome, le cui amministrazioni risulterebbero il bersaglio reale della “razionalizzazione”. A oggi l’unico segmento di “politiche attive” gestito dallo Stato consiste in una (consistente) fetta di incentivi all’assunzione, all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità. Si sta forse pensando di “razionalizzare” anche le competenze in materia? La risposta, negativa, è contenuta alla lettera n), che prescrive la “previsione di meccanismi di raccordo tra l’Agenzia e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità”.

Alla luce delle considerazioni svolte e del fatto che l’articolo 2 comma 1 del D.d.L., al contrario dell’art. 4 comma 48 lettera a) della legge Fornero, non ritiene necessario l’accordo della Conferenza Stato-Regioni sui decreti delegati, l’operazione “Agenzia” si profila chiaramente quale tentativo di (ri)accentramento di competenze. In questo modo, la

riforma sembra contraddire l'evoluzione delle politiche del lavoro degli ultimi quindici anni, che ha affermato non solo il decentramento ma anche e soprattutto il diritto alle politiche attive per tutti i percettori di ammortizzatori sociali, compresi i cassaintegrati. A una simile affermazione nonché alla genesi di alcune soluzioni innovative ha contribuito, paradossalmente, proprio l'esperienza degli ammortizzatori in deroga (Mulè e Di Stefano, 2014): essa viene in mente a proposito dei "percorsi personalizzati" cui fa riferimento la lettera q), mentre la lettera l), che prescrive la sperimentazione di modelli "che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle esperienze più significative realizzate a livello regionale" fa pensare al sistema di "rimborso a risultato" inserito dalla Regione Lombardia nella Dote Ricollocazione 2012. Per il resto, il D.d.L. non sembra raccogliere l'eredità migliore dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Sebbene sia previsto "il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali", il concetto di "attivazione" fatto proprio dal nuovo governo sembra puntare al risarcimento dello Stato più che all'empowerment del lavoratore, del quale è previsto il "coinvolgimento attivo...al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali" (art. 1 comma 2 lett. c) n. 1).

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

FRANCO D., SESTITO, P., *Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni su una possibile riforma*, in PE, 1995, n. 3

LISO F., *Il riordino degli ammortizzatori sociali*, in LI, 1997a, n. 18

LISO F., *La galassia normativa dopo la Legge 223/1991*, in DLRI, n. 73, 1997b

LISO F., (2013), *I fondi bilaterali alternativi*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giapichelli, Torino.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003), *Proposta di razionalizzazione del trattamento di integrazione salariale*, Roma.

MULÈ R., DI STEFANO L. (2014), *Crisi economica e risposte della politica. La political economy regionale dagli ammortizzatori in deroga alla riforma degli ammortizzatori sociali*, Clueb, Bologna.

SUPIOT A. (sous la direction de) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit au travail en Europe*, Flammarion, Paris.

## CONTRATTI DI SOLIDARIETÀ DIFENSIVA: BENEFICI CONTRIBUTIVI AI DATORI DI LAVORO

*Raffaella Pupo*  
*Dott. Commercialista*  
*Ispettore del Lavoro presso la Direzione Territoriale di Modena e Dottoranda di ricerca*  
*Fondazione Marco Biagi<sup>1</sup>*

**SOMMARIO:** 1. Qual è la novità? – 2. Quali le implicazioni? – 3. Condizioni per ottenere il beneficio contributivo. – 4. Aziende escluse dal campo di applicazione della cassa integrazione: solidarietà di tipo B. – 5. Deposito dei contratti di solidarietà.

### 1. Qual è la novità?

L'art. 5 del D.L. n. 34/2014 convertito con modificazioni dalla L. n. 78 del 16 maggio 2014 introduce un nuovo comma il “4-bis” all’art. 6 del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96). Due sono le principali novità previste dal suddetto comma. La prima riguarda il rifinanziamento di quindici milioni di euro del Fondo per l’occupazione a favore dei datori di lavoro che stipulano il contratto di solidarietà. La seconda novità, invece, attiene all’emanazione del decreto “concertato” tra il Ministro del lavoro e il Ministro dell’economia, che stabilirà i criteri di individuazione di concessione del beneficio contributivo previsto dall’art. 6, comma 4, del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96).

Quest’ultimo dispone che i datori di lavoro che stipulano il contratto di solidarietà, del tipo A (aziende rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione), hanno diritto, limitatamente alle risorse disponibili del Fondo per l’occupazione (art. 1, comma 4, D.L. n. 510/96) e per un periodo non superiore a 24 mesi, ad una riduzione dell’ammontare della contribuzione previdenziale ed assistenziale da essi dovuta per i lavoratori interessati dalla riduzione dell’orario di lavoro. Quindi, sulla quota dei contributi c/azienda, per ogni lavoratore che abbia prestato un orario ridotto nel mese cui si riferisce la denuncia, è previsto uno sgravio del 35% dei contributi assistenziali e previdenziali dovuti ai lavoratori nei casi in cui la riduzione di orario di lavoro sia superiore al 20% dell’orario contrattuale.

---

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non impegnano in alcun modo la struttura d’appartenenza.

La nuova normativa interviene, infatti, modificando anche il secondo periodo del comma 4 dell'art. 6 del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96) introducendo un'unica percentuale di beneficio contributivo (35% in luogo della previgente quota del 25%) in caso di riduzione di orario di lavoro superiore al 20%. Ulteriori riduzioni di orario di lavoro non comporteranno maggiori sgravi contributivi come avveniva invece in precedenza (beneficio contributivo del 35% nel caso di riduzione di orario di lavoro superiore al 30%).

Inoltre, il terzo periodo del comma 4 dell'art. 6 del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96) è stato soppresso. Pertanto, le percentuali più elevate previste per le imprese che operano nelle aree di cui agli obiettivi 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/1988 non sono più in vigore e non si avranno più differenziazioni di trattamento da un punto di vista territoriale. Si tratta delle aziende che geograficamente sono situate nel Meridione (Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata e Puglia) che potevano beneficiare di uno sgravio contributivo di miglior favore, rispettivamente del 30% o del 40% nel caso di riduzione di orario di lavoro superiore al 20% o al 30%.

## **2. Quali le implicazioni?**

Si è detto fino ad ora che l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96) dispone che i datori di lavoro che stipulano il contratto di solidarietà hanno diritto ad una riduzione della contribuzione previdenziale ed assistenziale “*per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro in misura superiore al 20 per cento*”. Ciò vuol dire che per ogni lavoratore coinvolto nel contratto di solidarietà che nel mese di riferimento svolge un orario di lavoro ridotto con una percentuale superiore al 20 per cento, il datore di lavoro riceverà un *bonus* del 35 per cento sui contributi da versare. Quindi, ogni mese, i datori avranno diritto alla riduzione della contribuzione del 35 per cento sulla parte dei contributi a loro carico **soltanto se** il lavoratore nel mese ha **realmente** svolto un orario di lavoro ridotto superiore al 20 per cento rispetto a quello contrattuale. Il beneficio contributivo è dunque legato all'effettiva riduzione di orario di lavoro e la verifica è svolta su base mensile e per singolo lavoratore. Pertanto, le eventuali retribuzioni ultramensili che dovessero essere corrisposte seguono il regime previdenziale stabilito nel mese (Inps circ. n. 48/2009). Che cosa potrebbe comportare tutto ciò? Ricordiamo che nel caso in cui l'azienda, durante il periodo di vigenza del contratto di solidarietà, dovesse registrare degli incrementi dell'attività lavorativa potrebbe ripristinare in tutto o in parte l'orario di lavoro dei dipendenti coinvolti nel contratto di solidarietà e derogare a quanto stabilito nell'accordo.

E' possibile, infatti, che le parti, per soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, deroghino all'orario stabilito in contratto, ma le modalità di tale deroga devono essere previste nel contratto stesso. In questa ipotesi il datore di lavoro ha l'obbligo di versare la relativa retribuzione e contribuzione dovuta per le ore di lavoro effettivamente prestate. Dovrà, quindi, correttamente contabilizzare e comunicare all'Inps le ore di lavoro non prestate per le quali il lavoratore ha diritto all'integrazione salariale, mentre per le ore di lavoro prestate, il lavoratore avrà diritto all'intera retribuzione a carico del datore di lavoro (Min. Lav. interpello n. 27/2012). Dunque, in caso di prestazioni eccedenti l'orario ridotto concordato, l'integrazione salariale sarà proporzionalmente ridotta ed il beneficio contributivo di cui in argomento sarà eventuale. Una precisazione che si rende necessaria, riguarda un ulteriore adempimento posto a carico del datore di lavoro che in tale evenienza, ossia qualora si registrino incrementi di orario che differiscono da quanto stabilito nell'accordo, è tenuto a comunicare al competente ufficio del Ministero del lavoro (DTL), (art. 4, comma 4, D.M. n. 46448/2009). L'intento è evidente: impedire condotte fraudolente connesse ad un'impropria utilizzazione di risorse pubbliche che il personale ispettivo in servizio presso le DTL dovrà opportunamente verificare.

Oltre alla possibilità di prevedere il ripristino dell'orario di lavoro dei dipendenti coinvolti nella solidarietà a seguito di temporanee esigenze di maggior lavoro, tale ammortizzatore presenta un ulteriore elemento di flessibilità rispetto alle necessità del datore di lavoro.

Ricordiamo, brevemente, che il contratto di solidarietà è idoneo a perseguire il suo scopo quando la riduzione dell'orario concordata tra le parti, parametrata su base settimanale, non supera il 60% dell'orario di lavoro contrattuale dei lavoratori coinvolti nel contratto di solidarietà (art. 4, comma 3, D.M. n. 46448/2009). Ciò sta a significare che il limite massimo della riduzione dell'orario di lavoro si considera riferito all'insieme dei lavoratori sottoposti al regime di integrazione salariale pertanto è calcolato come media delle riduzioni dell'orario contrattuale dei lavoratori interessati dal contratto di solidarietà. Ne consegue, quindi, che alcuni possono essere coinvolti con una percentuale di riduzione dell'orario superiore al 60% ed altri con una riduzione inferiore, purché la media delle riduzioni sia comunque non superiore al limite prescritto (Min. Lav. n. 3558/2010). La presente precisazione vuole attirare l'attenzione sull'importanza che riveste, nella trattativa tra le parti, la fissazione della percentuale di riduzione di orario di lavoro che viene attribuita ad ogni singolo lavoratore coinvolto nel regime di solidarietà. Inutile, evidenziare che se un datore di lavoro vorrà

accedere al beneficio contributivo di cui in argomento delineerà un'opportuna strategia aziendale.

### **3. Condizioni per ottenere il beneficio contributivo.**

L'effettiva fruizione del beneficio contributivo sarà subordinata al verificarsi di una serie di condizioni. L'agevolazione prevista dalla novella, infatti, è soggetta ad alcuni limiti.

Un primo limite è imposto dal comma 4 dell'art. 6 del D.L. n. 510/96 (conv. con modd. in L. n. 608/96) e riguarda l'effettiva riduzione di orario di lavoro che deve essere svolta in misura superiore al 20 per cento e di cui al paragrafo precedente.

Un secondo limite riguarda la capienza del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione. Tale Fondo è stato, infatti, rifinanziato con uno stanziamento di quindici milioni di euro disponibili a decorrere dal 2014. Lo sblocco di risorse ha registrato un forte incremento rispetto all'ultimo stanziamento avvenuto nel 2009 riguardante i contratti di solidarietà stipulati entro il 31/12/2005 (la spesa è stata di in 5,16 milioni di euro. Art. 1, comma 524, legge n. 266/2005). Una simile manovra evidenzia l'attenzione dell'Esecutivo verso la grave crisi economica che ancora è presente nel nostro Paese, anche se la stampa sostiene che questa norma è stata "rispolverata" di proposito per la multinazionale svedese, l'Electrolux, che in Italia ha quattro sedi e 3.079 lavoratori sottoposti al regime di solidarietà (M. Miscione 2014). Comunque il beneficio contributivo che sarà a disposizione dei datori di lavoro che stipuleranno il contratto di solidarietà rende indubbiamente questo ammortizzatore più appetibile rispetto ad altri.

Ulteriore limite attiene ai contenuti previsti dall'emanando decreto ministeriale che dovrà prevedere i criteri di concessione del beneficio contributivo. In effetti, i criteri per l'individuazione dei datori di lavoro che potrebbero beneficiare delle agevolazioni sono già previsti dalla legislazione vigente. Ci si riferisce al criterio di ordine cronologico di presentazione dell'istanza ed alla data dell'accordo di solidarietà (D.M. 8 febbraio 1996, G.U. 20 marzo 1996, n. 67). Poiché i benefici sono riconosciuti nei limiti del finanziamento del Fondo è necessario effettuare una selezione tra i datori di lavoro proprio in ragione della possibilità di non riuscire a soddisfare tutte le richieste, data la limitazione delle risorse disponibili. Sarà, dunque, un compito arduo stabilire chi, tra i datori di lavoro istanti, potrà beneficiare dello sgravio contributivo, giacché il decreto, limitando l'accesso al beneficio, individuerà i casi maggiormente meritevoli (S. Spattini 2014).

Dal punto di vista procedurale gli ultimi chiarimenti dell'Istituto di previdenza risalgono al 2009 (Inps circ. n. 48/2009). Molto probabilmente, la procedura per la concessione del beneficio contributivo sarà rivista alla luce del futuro decreto ministeriale. Ad oggi per poter accedere al beneficio il datore di lavoro interessato deve presentare un'istanza alla sede competente Inps, che, accertata la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della riduzione contributiva provvederà ad attribuire l'opportuno codice di autorizzazione. La gestione è, dunque, affidata all'Inps, ma è necessaria l'autorizzazione del Ministero del lavoro (E. Massi 2014)

#### **4. Aziende escluse dal campo di applicazione della cassa integrazione: solidarietà di tipo B.**

Il beneficio contributivo non compete ai datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione che stipulano il contratto di solidarietà ai sensi dell'art. 5, commi 5, 7 e 8, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. Tale contratto, più semplicemente denominato del tipo B, persegue la medesima finalità dell'altro tipo di solidarietà: evitare in tutto o in parte la riduzione del personale attraverso una riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti in forza presso l'azienda. Questo ammortizzatore, anche se "*burocraticamente*" si presenta poco agevole da usufruire, ha l'importante funzione di integrare il reddito dei lavoratori che svolgono la loro prestazione in aziende che per dimensione o per settore sono escluse dalla Cig (per approfondimenti vedi R. Pupo 2011).

L'attuale riforma pur incentivando l'utilizzo dei contratti di solidarietà, tramite il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, ha posto in essere una manovra che tutela, o meglio, concede un beneficio soltanto alle aziende che rientrano nel campo di applicazione della cassa integrazione. Si auspica, dunque, che l'intenzione del governo di rivedere tutto l'impianto degli ammortizzatori e quindi anche delle tutele in costanza di rapporto di lavoro non lasci nessuno scoperto. Si ricorda, a tal riguardo, che il precedente Governo Monti (con la riforma Fornero) non ha né abrogato, né "*rinnovato*" tale strumento di sostegno al reddito, ma ha preferito istituire i nuovi Fondi di solidarietà bilaterali per cercare di coprire la platea delle aziende che restavano escluse dalla cassa integrazione.

## **5. Deposito dei contratti di solidarietà**

I contratti di solidarietà, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, L. n. 863/1984, devono essere depositati presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito presso il Cnel. Tale obbligo è stato introdotto dal comma 1-ter, art 5, L. n. 78/2014 di conversione del D.L. n. 34/2014, con la precisa finalità di monitorare le risorse impiegate e diffondere le buone pratiche. L'intento del legislatore, dunque, se da un lato mira al controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche richieste dalle imprese che versano in situazioni di crisi economica al tempo stesso "risveglia" il ruolo che da anni compete al Cnel. Quest'ultimo, infatti, essendo un organo consultivo del Governo, può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge. In quest'ottica, l'idea di poter avere una banca dati dei contratti di solidarietà, potrebbe consentire una base di riferimento non soltanto ai fini di studio, ma soprattutto decisionali ed operativi.

Infine, per quanto riguarda il deposito dei contratti di solidarietà, l'art. 17 della legge n. 936/1986 (norma che ha istituito l'archivio nazionale dei contratti e la banca dati presso il Cnel) dispone che deve avvenire a cura dei soggetti stipulanti entro trenta giorni successivi alla sottoscrizione e che l'organizzazione dell'archivio deve consentire la conservazione dei contratti e degli accordi collettivi nel tempo, oltre che, la pubblica consultazione.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

MISCIONE M., *Jobs act con un primo decreto –legge ed un ampio disegno di legge- delega*, LG, n. 4/2014.

SPATTINI S., *Riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 2014.

MASSI E., *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà*, DPL, n. 16/2014.

PUPPO R., *Contratti di solidarietà difensivi di tipo B*, DPL, n. 46/2011.

# CONCILIAZIONE VITA-LAVORO E MATERNITÀ NEL DDL 1428/2014: UNA VERA RIFORMA?

*Emanuele Bortolamei*  
*Dottorando Fondazione Marvo Biagi*

*Giulia Piscitelli*  
*Dottoranda Fondazione Marvo Biagi<sup>1</sup>*

**SOMMARIO:** 1. Prefazione. – 2. Le novità introdotte dall’articolo 5 del DdL. - 3. Una prospettiva europea. – 4. Annotazioni sociologiche: qualità della vita lavorativa e questioni di genere.

## **1. Prefazione.**

Il Disegno di Legge n. 1428, denominato Jobs Act e recante Deleghe 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 (d’ora in poi DdL), esprime la volontà del legislatore di riformare il mercato del lavoro e di affrontare il delicato tema dell’occupazione sotto due profili: il sistema di tutele per i soggetti in cerca di occupazione e, per quel che qui rileva maggiormente, le misure a sostegno della genitorialità.

Come emerge chiaramente fin dal titolo, il DdL intende occuparsi anche dei problemi relativi all’occupazione femminile. In materia, due sono gli obiettivi da raggiungere, dichiarati nelle relazioni che accompagnano il testo normativo: “evitare che le donne siano costrette a scegliere fra avere dei figli oppure lavorare” e combattere la disoccupazione femminile che, stando ai dati Istat forniti nell’aprile 2014 e riportati nelle stesse relazioni, è pari al 13,6%. In altre parole, il DdL ha l’ambizioso intento, tra gli altri, di combattere quelle “asimmetrie di genere” che da sempre caratterizzano il mercato del lavoro italiano.

L’argomento è oggetto di interesse tanto del diritto del lavoro quanto di altre discipline, e in particolare della sociologia del lavoro. Quest’ultima ha, in primo luogo, incentrato l’attenzione sugli elementi che caratterizzano la qualità della vita lavorativa degli individui;

---

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non impegnano in alcun modo la struttura d’appartenenza.

la tutela in un momento importante come la maternità e la presenza di strumenti normativi e servizi per conciliare la vita lavorativa e quella non-lavorativa sono sicuramente questioni centrali. Ha inoltre analizzato da diversi punti di vista il rapporto che intercorre tra lavoro e genere: questo può fornire un'altra interessante chiave di lettura. Nei paragrafi che seguono si commenterà l'articolo 5 del DdL, dedicato a questi temi, tenendo conto sia del punto di vista giuridico sia di prospettive più prettamente sociologiche.

## **2. Le novità introdotte dall'art. 5 del DdL.**

L'art. 5 reca una *Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* e affronta alcuni nodi centrali del rapporto donne-lavoro: la protezione sociale, attraverso la tutela della maternità delle lavoratrici; l'organizzazione del tempo, centrando l'attenzione sull'orario di lavoro e sui servizi per l'infanzia; l'incentivazione all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Quindi, nell'articolo convivono da un lato strumenti volti a mantenere la "garanzia del tenore di vita a prescindere dalla collocazione nel mercato del lavoro"; dall'altro, "elementi attivatori" degli individui, "perché assumano la responsabilità per il benessere proprio e delle loro famiglie tramite la partecipazione al mercato del lavoro", peculiari di una più recente concezione di welfare come investimento sociale (Saraceno, 2013).

In materia di protezione sociale, nell'articolo 5 si esprime l'esplicita volontà di estendere "eventualmente anche in maniera graduale, [l'indennità di maternità] a tutte le categorie di donne lavoratrici", ovvero di far assumere all'indennità di maternità un carattere universale, usufruibile anche da chi oggi non ne ha diritto come le lavoratrici che versano contributi alla gestione separata. Va precisato, però, che il DdL non menziona chi è iscritto a un ordine o a una cassa previdenziale. Viene poi proposto, in materia previdenziale, di garantire anche alle lavoratrici madri parasubordinate la possibilità di beneficiare dei diritti assistenziali connessi alla maternità anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro. Infine, altri intenti del legislatore in materia sono di operare una ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno alla maternità e alla paternità e di estendere i principi direttivi delineati nei paragrafi precedenti anche ai rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni, in quanto compatibili e non comportanti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Gli obiettivi sono, rispettivamente, di valutare l'opportunità di una revisione della legislazione vigente con l'obiettivo di garantire una maggiore flessibilità nell'uso dei congedi e di dare la possibilità di fruire dei congedi parentali in modo

frazionato nel settore pubblico. In verità, questa possibilità è già prevista dal Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151), che rimanda alla contrattazione collettiva di settore la definizione delle modalità di fruizione di tale diritto; questo punto del DdL andrà quindi chiarito nei passi successivi dell'iter legislativo.

Circa l'organizzazione del tempo, si intende promuovere "l'incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego dei premi di produttività", agevolando così la conciliazione dell'attività lavorativa – e quindi la produttività dell'organizzazione – con la responsabilità genitoriale e con l'assistenza alle persone non autosufficienti. Il legislatore si mostra così incline a responsabilizzare la contrattazione collettiva quale strumento utile per la conciliazione, individuando "[nel]l'autonomia collettiva [...] uno strumento ideale per la gestione di problematiche, come quella in parola, che, per le ampie ricadute sociali e per il fatto di investire l'organizzazione del lavoro, mal si prestano ad accogliere soluzioni astratte" (Senatori, 2012). Tutto questo non rappresenta certo una novità; il legame tra contrattazione collettiva e *welfare aziendale*, e più nello specifico tra contrattazione collettiva e conciliazione vita-lavoro, esiste infatti da tempo, fin dalla l. n. 53/00. Quest'ultima, nell'articolo 9, disponeva la concessione di contributi in favore di aziende che applicassero accordi contrattuali volti a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro proprio grazie a un buon uso della flessibilità. L'importanza del dialogo sociale nel promuovere la convergenza tra flessibilità e politiche di welfare è, inoltre, riconosciuta anche a livello europeo, come testimonia il progetto "Going up the high road. Rethinking the role of social dialogue to link welfare and competitiveness", portato avanti dalla Fondazione Marco Biagi insieme ad altre istituzioni europee, e che ha per oggetto proprio queste tematiche. L'articolo 5 del DdL intende inoltre favorire "l'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona" promuovendo il loro utilizzo da parte dei lavoratori nel territorio in cui sono attivi. Si tratta di una novità importante per migliorare il collegamento tra aziende e territorio, in un'ottica di responsabilità sociale. L'indicazione contenuta nell'articolo rappresenta, inoltre, una netta discontinuità rispetto ai *voucher per il baby-sitting* introdotti con la legge 92/2012, e che prevedono la possibilità per la lavoratrice madre di richiedere al datore di lavoro, in alternativa al periodo di congedo, un buono per coprire la retta del nido (pubblico o privato accreditato) o per pagare una baby sitter. La misura ha però destato non poche perplessità, sia per il suo porsi in alternativa al

periodo di congedo, sia per la scarsa efficacia che ha in realtà avuto (a luglio 2013 i buoni assegnati sono stati meno di 3800 e gli asili accreditati solo 1.994 su 8.200 strutture pubbliche e private presenti sul territorio nazionale). Va infine notato che l'idea di conciliazione che il legislatore fa propria è, in un certo senso, "ristretta". Non sembra infatti tener conto "del progressivo allargamento della platea di interessi sottesi al tema della conciliazione oltre il tradizionale confine dell'alternativa tra tempo di lavoro e tempo di cura [...] verso la piena considerazione del valore da tributare al "tempo per sé" (Senatori, 2012).

Come incentivo al lavoro femminile, si propone "l'introduzione del *tax credit*, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito complessivo" e la conseguente armonizzazione (abolizione) della detrazione per il coniuge a carico. Queste misure destano, per la verità, qualche perplessità per diversi motivi. Innanzi tutto, va ricordato che attualmente la detrazione per il coniuge a carico, che ammonta a 65 euro al mese circa, va sottratta alla riduzione IRPEF di recente introduzione. Poco o nulla rimane, quindi, degli 80 euro erogati in busta paga per coloro che hanno un coniuge a carico. Inoltre, l'attuazione di quanto previsto dal DdL implicherebbe una significativa riduzione della platea dei beneficiari. Ad oggi, la detrazione per il coniuge a carico spetta a qualunque coniuge lavoratore/lavoratrice che abbia moglie o marito a carico, e cioè che non abbia superato un reddito annuo di 2.840,51 euro. Invece, il *tax credit* spetterebbe come credito d'imposta alle imprese che assumono una donna alle seguenti condizioni, che devono essere coesistenti: lavoratrice, anche autonoma; con figli minori; che si collochi al di sotto di un certo reddito complessivo. Quindi, se una donna venisse assunta con questo meccanismo e avesse un coniuge a carico, o facesse parte di una coppia senza figli o senza figli minori, perderebbe la detrazione che invece oggi spetta. Molte categorie di lavoratrici si vedrebbero quindi tolto un beneficio di cui oggi godono. Si tratta di un cambio di prospettiva non piccolo: si passerebbe, infatti, da un aiuto di cui godono direttamente i lavoratori a un'agevolazione fiscale per le imprese. Infine, l'assunto di partenza sembra essere che le donne non siano occupate per una sorta di "libera scelta", quando in realtà questo avviene a causa dell'attuale struttura del mercato del lavoro e, soprattutto, della mancanza di posti di lavoro. Questi incentivi rischiano, quindi, di non portare risultati concreti se non si agisce contemporaneamente sulla creazione di nuova occupazione.

Data la gravità della situazione attuale, il legislatore richiede l'attuazione di questi obiettivi entro sei mesi a partire da aprile 2014. Una prima operatività del *Jobs Act* (inteso come "pacchetto Poletti") c'è già stata: si tratta 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*, convertito con modificazioni nella Legge n.78 del 16 maggio 2014 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 114 del 19 maggio 2014 ed entrata in vigore il giorno successivo. Questa contiene importanti novità circa i temi che si stanno esaminando, in particolare riguardo la maternità: con la Legge n. 78/2014, infatti, diventa norma la possibilità di conteggiare anche la maternità come durata del contratto a tempo determinato. Questo consente di superare la soglia dei sei mesi, durata minima che la legge vigente richiede per il riconoscimento del diritto di precedenza, e fa sì che il periodo di congedo concorra a determinare il complessivo di prestazione lavorativa utile ad usufruire di questo diritto. Resta però da vedere come le novità appena descritte, e quelle previste dal DdL, si concilieranno con la possibilità, introdotta proprio dalla Legge 78, di prorogare i contratti a termine fino a cinque volte in tre anni senza alcuna successiva garanzia di stabilizzazione. Secondo alcuni osservatori, questo avrà per le donne conseguenze considerevoli; infatti, "consentirà ai datori di lavoro di ignorare del tutto legalmente la norma sul divieto di licenziamento durante il cosiddetto periodo protetto. [...]Basterà fare loro sistematicamente contratti brevi, non rinnovandoli alla scadenza in caso di gravidanza." (Saraceno, *Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinita*, <http://www.lavoce.info/jobs-act-renzi-precarieta/>).

### **3. Una prospettiva europea.**

È interessante notare che questo provvedimento rappresenta anche il riflesso della crescente attenzione verso il tema del lavoro delle donne da parte delle istituzioni comunitarie: il sostegno all'occupazione femminile è uno dei punti su cui l'Europa concentra l'attenzione fin dalla fine degli anni '90, con la Strategia europea per l'occupazione (SEO). Più recentemente, dopo la Strategia di Lisbona (che aveva previsto il raggiungimento del 60% di donne occupate in Europa), la Strategia Europa 2020 si propone, tra i suoi obiettivi, di promuovere l'occupazione e di ridurre la povertà per una crescita sostenibile e solidale. In tale ottica, una politica mirata a favorire una migliore conciliazione tra vita professionale e responsabilità familiari e di cura accrescerebbe le

possibilità di lavorare per entrambi i genitori, garantendo così stabilità economica e una migliore qualità della vita.

Il programma Europa 2020 dispone che ogni Stato membro adotti strumenti nazionali per raggiungere tali obiettivi. Per quanto concerne il nostro Paese, l'ultimo significativo intervento è rappresentato dalla Riforma Fornero del 2012, che in tema di conciliazione vita-lavoro ha introdotto alcune novità a cui in parte si è già accennato (ricordiamo anche l'introduzione dell'obbligatorietà di un brevissimo periodo di congedo per il padre lavoratore dipendente). Il *Jobs Act* sembra proseguire sulla stessa strada, iniziata già negli anni '90, di seguire i principi dettati dall'Europa in tema di conciliazione. Proprio quest'anno, inoltre, ricorre il Ventesimo anniversario dell'Anno Internazionale della Famiglia, celebrato dalle Nazioni Unite. Per questo motivo, il 2014 è stato anche candidato come l'Anno Europeo per la conciliazione Famiglia-Lavoro. In realtà, tale candidatura non ha poi avuto seguito: questo è dovuto in parte al ciclo economico sfavorevole che stiamo attraversando e in parte alle elezioni europee. La speranza è che questo non significhi un calo di attenzione verso un aspetto così delicato e importante e su cui, tra l'altro, le Istituzioni Europee si sono sempre mostrate virtuose.

#### **4. Annotazioni sociologiche: qualità della vita lavorativa e questioni di genere.**

Il DdL giunge dopo una stagione in cui, in Italia, a partire dai movimenti del 2011, le donne hanno di nuovo fatto sentire la propria voce. Sebbene il punto di partenza di questi movimenti non fosse costituito da temi correlati al mondo del lavoro, la riflessione che è stata portata avanti al loro interno ha implicato un ritorno di attenzione anche verso questi argomenti, e in particolare verso il precariato. Questo può rappresentare un dato sociologico interessante che, inoltre, lascia intravedere una certa continuità con un pezzo recente di storia italiana in cui "la protesta dei lavoratori [...] nei confronti di varie caratteristiche della organizzazione del lavoro" (Gallino, 2006) ha rappresentato un elemento centrale nel miglioramento del lavoro stesso. Sociologicamente parlando, quindi, il DdL si inserisce in un ampio e lungo percorso che, come detto, riguarda il miglioramento della qualità della vita lavorativa intesa come "l'esito del rapporto fra bisogni dei lavoratori e profilo dell'organizzazione del lavoro" (Gosetti, 2011). Il tema è oggetto di analisi fin dagli anni Ottanta del Novecento; gli studi su questo argomento hanno messo in evidenza quanto le teorie socio-lavoriste, ma lo stesso può dirsi per il diritto del lavoro, si siano progressivamente spostate dall'analisi delle *condizioni di lavoro*, cioè delle condizioni

ergonomiche ed economiche del posto di lavoro, alla considerazione della *qualità del lavoro*, intesa come qualità intrinseca del lavoro, fino a far diventare proprio oggetto di analisi la *qualità della vita lavorativa*, che considera tutti gli elementi riguardanti il rapporto vita-lavoro, intrinseci ed estrinseci al lavoro inteso *strictu sensu*. Dunque si tratta di un elemento importante, visti i cambiamenti che il mondo del lavoro ha subito negli ultimi anni: secondo molti osservatori, tempi, spazi e competenze propri della vita lavorativa e non-lavorativa sono intrecciati in modo sempre più stretto e questo implica la necessità di una nuova regolamentazione.

Se passiamo a considerare l'articolo attraverso la particolare lente del rapporto tra genere e lavoro emergono ulteriori elementi di analisi. Anche a una lettura superficiale emerge che si tratta di un provvedimento *gendered-oriented*: l'attenzione è concentrata sulla sola componente femminile, protagonista assoluta dell'articolo 5. Così facendo, si assume che i problemi del lavoro femminile siano una questione che riguarda solo le donne e non l'intera società. Questo orientamento è particolarmente rilevante se si considerano le misure previste per migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I servizi e la flessibilità oraria sono certamente tra gli elementi che maggiormente condizionano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro: secondo il rapporto Istat 2011 sulla conciliazione tra lavoro e famiglia, solo il 34,6% delle donne dipendenti può usufruire di un orario flessibile (contro il 35,2% degli uomini nella stessa condizione); la mancanza di servizi di supporto alle attività di cura rappresenta un ostacolo per il lavoro a tempo pieno di 204 mila donne occupate part-time (il 14,3%) e per l'ingresso nel mercato del lavoro di 489 mila donne non occupate (l'11,6%). Servizi e flessibilità oraria non sono però gli unici elementi che possono favorire l'occupazione femminile: anche la possibilità per i padri di usufruire del congedo parentale può avere un ruolo importante. Nel DdL non si fa, però, alcun cenno allo scarso uso di questa opportunità: sempre secondo l'Istat, nel 2010 sono stati usati solo dal 6,9% degli aventi diritto. Né viene ventilata la possibilità di aumentare il livello di compensazione previsto (attualmente il 30% del salario), cosa che costituisce il principale motivo del mancato utilizzo. I congedi parentali possono agevolare in maniera significativa la divisione delle responsabilità genitoriali: agire sul loro corretto uso pare quindi importante, da un lato perché il lavoro di cura continua a essere non retribuito e non riconosciuto contrariamente a quanto avviene in altri paesi, dall'altro perché permettono di estendere la condivisione di questo tipo di responsabilità oltre i primi momenti della maternità. Proprio "puntare oltre la maternità" sembra importante per far sì che la conciliazione diventi vera condivisione e

quella prevista dal DdL una vera “azione positiva”, che miri ad una eguaglianza sostanziale sia in ambito lavorativo che familiare e ad una messa in discussione degli schemi di ripartizione di lavoro tra i generi.

Pertanto, se da un lato le parole del legislatore sembrano molto positive, dall’altro l’approccio rispetto alla materia in esame è, per chi scrive, ancora legato ad un passato non troppo lontano legato ad uno schema di divisione dei compiti in ambito familiare “classico”. Non ci si pone di fronte al lavoro di cura in modo egualitario, ma si guarda ancora alla figura femminile come quella con maggiore responsabilità nell’ambito di questa tipologia di lavoro. Sembra quindi necessario un cambio di paradigma, della logica sottostante a provvedimenti come questi, che sembrano anche stridere con le discussioni che oggi interessano il concetto stesso di “famiglia”. Se l’intervento dello Stato nei confronti delle famiglie definisce cosa debba essere considerato famiglia, regola chi possa accedervi e quali siano gli obblighi reciproci e nei confronti della società, allora bisogna tenere conto di quanto già sono cambiati (e possono ancora cambiare) i ruoli di uomini e donne fuori e dentro il lavoro, e di quanto ormai le famiglie “di fatto” siano di tanti tipi.

Questa è la critica che s’avanza; vi sono, però, anche elementi positivi che si è cercato di mettere in evidenza in questo scritto.

Ora bisognerà vedere se tale provvedimento avrà un impatto positivo e se gli atti legislativi futuri risponderanno a quanto dichiarato. Il timore è che, in sede di attuazione, vista la delicatezza delle tematiche affrontate, le novità perdano molta incisività e che quindi la presenza delle donne nel mercato del lavoro, da molti studiosi considerata uno dei più grandi cambiamenti della seconda metà del Novecento, continuerà ad essere, come l’ha definita Gösta Esping-Andersen nel 2009, una rivoluzione “incompiuta”.

#### **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

GALLINO L. (2006), *Dizionario di sociologia [voce "Lavoro, sociologia del"]*, UTET, Torino.

GHERARDI S., MURGIA A., POGGIO B. (2011), *Donne, genere e lavoro*, in Gosetti G. (a cura di), *Lavoro e lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Franco Angeli, Milano.

GOSETTI G. (2011), *Dalla qualità del lavoro alla qualità della vita lavorativa: persistenze e innovazioni nel profilo teorico e nelle modalità di analisi*, di Gallie D., Gosetti G., La Rosa M. (a cura di), *Qualità del lavoro e della vita lavorativa: cosa è cambiato e cosa sta cambiando*, Franco Angeli, Milano.

SARACENO C. (2013), *Il welfare: modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna.

SENATORI I. (2012), *Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione del welfare aziendale*, Quaderni Fondazione Marco Biagi, sezione Saggi, n. 2.

TRIMARCHI G. (2012), *Nuove ipotesi per la conciliazione famiglia-lavoro?*, Quaderni Fondazione Marco Biagi - Studi sulla Riforma Fornero, sezione Ricerche, n. 3,XI.