

La politica del lavoro del Governo Renzi

Atto II

Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660
Deleghe al Governo in materia di riforma
degli ammortizzatori sociali, dei servizi
per il lavoro e delle politiche attive,
nonché in materia di riordino della disciplina
dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva
e di tutela e conciliazione delle esigenze
di cura, di vita e di lavoro

a cura di

Franco Carinci

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 32

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Roberta Caragnano

Lilli Casano

Maria Giovannone

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Silvia Spattini

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gabriele Gamberini

Andrea Gatti Casati

Francesca Fazio

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Francesco Nespoli

Martina Ori

Giulia Rosolen

Francesco Seghezzi

Francesca Sperotti



@ADAPT_Press @adaptland @bollettinoADAPT

La politica del lavoro del Governo Renzi

Atto II

Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660
Deleghe al Governo in materia di riforma
degli ammortizzatori sociali, dei servizi
per il lavoro e delle politiche attive,
nonché in materia di riordino della disciplina
dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva
e di tutela e conciliazione delle esigenze
di cura, di vita e di lavoro

a cura di

Franco Carinci

ISBN 978-88-98652-34-1

© 2014 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. AA.VV., **I programmi alla prova**, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. L. Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013
11. U. Buratti, **Proposte per un lavoro pubblico non burocratico**, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, **Il subappalto: un fenomeno globale**, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, **La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231**, 2013
14. F. Carinci, **Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi**, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), **Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi**, 2013

16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), **La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero**, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), **I licenziamenti in Italia e Germania**, 2013
18. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2013**, 2013
19. L. Mella Méndez, **Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo**, 2014
20. F. Carinci (a cura di), **Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013**, 2014
21. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele**, 2014
22. Michele Tiraboschi (a cura di), **Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema**, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), **Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro**, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), **Apprendistato: quadro comparato e buone prassi**, 2014
25. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro**, 2014
26. Franco Carinci (a cura di), **Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014**, 2014
27. Simone Varva (a cura di), **Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento**, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 27
28. Roberta Scolastici, **Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali**, 2014
29. Michele Tiraboschi (a cura di), **Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare**, 2014
30. Franco Carinci, Gaetano Zilio Grandi (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I**, 2014
31. Emmanuele Massagli (a cura di), **Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana Un'indagine ricostruttiva**, 2014

INDICE

Presentazione di <i>Franco Carinci</i>	IX
Emilio Balletti, <i>La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato</i>	1
Domenico Garofalo, <i>Le politiche del lavoro nel Jobs Act</i>	48
Michele Miscione, <i>Jobs Act per semplificare e razionalizzare</i>	102
Francesco Santoni, <i>La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro</i>	116
Laura Calafà, <i>La delega alla conciliazione dei genitori al tempo dell'austerità</i> ..	145
Fiorella Lunardon, <i>Disposizioni finali e accessorie del disegno di legge delega</i> ..	162

APPENDICE

Testo del disegno di legge	169
<i>Notizie sugli autori</i>	186

Presentazione

di Franco Carinci

Nel licenziare il [Commento al d.l. n. 34/2014, convertito dalla l. n. 78/2014, a cura del sottoscritto e di Gaetano Zilio Grandi](#), avevo avuto occasione di anticipare che presto ne sarebbe seguito un altro dedicato al d.d.l. S.1428, ora all'esame della Camera come d.d.l. C.2660. Se prima si era cercato di inseguire il legislatore a breve, se non a brevissima distanza, ora si cerca se non di precederlo, di accompagnarlo mentre è ancora *in itinere*, senza peraltro coltivare eccessive illusioni sulla possibilità di influenzarne le scelte, almeno con riguardo alla tecnica utilizzata.

Parlare di *legislatore* è un piccolo, grande “falso”, perché, a dire il vero, è il Presidente del Consiglio ad agire da Governo, come un vero e proprio Premier cui ogni Ministro è totalmente ed incondizionatamente subordinato; ed è il Governo ad imporre un disegno di legge delega relativamente generico, tanto da essere a rischio di sindacato costituzionale a' sensi dell'art. 76 Cost., blindandolo col voto di fiducia al Senato e probabilmente anche alla Camera, per poi riservarsi di tradurlo in decreti delegati largamente discrezionali.

Sembra che per Matteo Renzi l'unico equilibrio possibile sia quello costituito da un movimento continuo, dove ogni passo si prolunga nel successivo, senza un attimo di respiro, dando per conosciuto quel che non lo è, cioè l'effetto di un provvedimento di ampio significato come la l. n. 92/2012; per coerente quello che non lo è, cioè il *modus vivendi* di un contratto a termine come disciplinato dalla l. n. 78/2014 fianco a fianco di quel contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti di cui riesce più suggestivo il nome che chiaro il contenuto; per scontato quello che non lo è, cioè la ulteriore riscrittura del titolo V Cost.

Ma *mala tempora currunt*. E più che mai l'attenzione deve concentrarsi sui contenuti dell'attuale d.d.l. C.2660, rilevandone gli indubbi elementi di continuità rispetto al passato, nonché gli elementi di discontinuità positivi nell'ambito di un progetto complessivo ed organico, almeno tendenzialmente

collocabile in quella nozione comunitaria di *flexsecurity*, che vorrebbe conciliare una maggiore flessibilità sul posto di lavoro con una maggiore sicurezza sul mercato.

La parte più facile è quella della flessibilità sul posto di lavoro, che dovrebbe trovare la sua carta vincente nel contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che porta con sé l'interrogativo costituito dalla permanenza o meno della reintegra "versione Fornero"; peraltro ridimensionato dal principio direttivo, non scritto ma oracolare, per cui continuerebbe a sussistere per il licenziamento discriminatorio e disciplinare, ma per quest'ultimo solo con rispetto ad un elenco tassativo di infrazioni. La parte meno facile è quella della sicurezza sul mercato del lavoro, tanto da essere più predicata che praticata, perché, a prender come esemplare l'esperienza più celebrata, quella danese, risulta tale da richiedere risorse umane di elevata professionalità per le politiche attive e finanziarie, di notevole entità per le politiche passive, da gestire in maniera coordinata ed unitaria pur sempre in una economia capace di produrre nuova occupazione.

Una parte, quest'ultima, che quanto più sembra necessaria in una fase di cronica recessione e di forte esposizione debitoria, tanto meno risulta praticabile a fronte di un calo del PIL e di un incremento del debito pubblico. Insomma la UE ci consiglia la *flexsecurity*, ma ci impone l'*austerità*, senza farsi assolutamente carico della relativa incompatibilità o perlomeno difficile conciliabilità fra l'una e l'altra.

Del che rende precisa testimonianza il d.d.l. C.2660, dove ritorna, con una ossessività che sembra destinata a convincere anzitutto proprio chi l'ha predisposto, l'affermazione di una riforma senza alcuna spesa aggiuntiva; affermazione che in realtà dà per scontata una compensazione con una *spending review* sul sistema previdenziale ed assistenziale in essere, destinata inevitabilmente non solo a razionalizzarlo, rendendolo più equo ed efficiente, ma anche a restringerne di fatto l'ambito effettivo di copertura. Ma di questo ci dovrebbe rendere ragione di qui a poco quella legge di stabilità destinata ad essere sottoposta all'occhiuta vigilanza delle istituzioni europee.

Nel rinviare ai contributi che seguono, tutti caratterizzati da grande chiarezza espositiva e obbiettività valutativa, se pur costretti a confrontarsi spesso con quelli che dovrebbero essere principi e criteri direttivi che di fatto non lo sono, consegnando in mano al Governo un potere discrezionale eccessivo, mi permetto di segnalare all'attento lettore la relazione tenuta dal Governatore della Banca d'Italia, come XXX lettura del Mulino, a Bologna, il 18 ottobre 2014. Il titolo suona accattivante nel suo riprendere quello di una celebre canzone di Bob Dylan dei mitici anni '60 «Perché i tempi stanno cambiando...», ma il

quadro offerto è impressionante. Ci offre un film del mutamento profondo e irreversibile in atto dalla seconda metà dell'Ottocento, che va via accelerando senza che vi sia ancora alcun tentativo condiviso di come governarlo: qui si vede la corrente profonda destinata a condizionare il clima globale prossimo venturo, su cui ogni altra cosa, compresa la riforma del lavoro *in itinere*, dà l'impressione di limitarsi a galleggiare.

La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato

di Emilio Balletti

Sommario: **1.** La delega in materia di ammortizzatori sociali nel d.d.l. n. 1428/2014 Senato: profili generali. – **2.** L'intervento del d.d.l. n. 1428/2014 Senato in relazione alle recenti novità di cui alla c.d. legge Fornero n. 92/2012 in tema di trattamenti di disoccupazione e di c.d. "tutele in costanza di rapporto di lavoro". – **3.** Scopo e finalità della delega in materia di ammortizzatori sociali *ex art. 1, commi 1 e 2, d.d.l. delega n. 1428/2014 Senato.* – **4.** Principi e criteri direttivi cui conformare l'esercizio della delega in riferimento agli "strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro". – **4.1.** Impossibilità di autorizzazione della CIG nel caso di cessazione dell'attività aziendale o di un suo ramo. – **4.2.** Semplificazione delle procedure di concessione e gestione della CIG. – **4.3.** Il condizionamento dell'intervento CIG all'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro. – **4.4.** La revisione dei limiti di durata dell'intervento CIG. – **4.5.** La rimodulazione degli oneri di contribuzione alla CIG in ragione del suo effettivo utilizzo. – **4.6.** La revisione dell'ambito di applicazione della CIG e dei fondi di solidarietà *ex art. 3, l. n. 92/2012.* – **4.7.** Novità in materia di contratti di solidarietà. – **5.** Principi e criteri direttivi in tema di "strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria". – **5.1.** La rimodulazione in via unitaria dell'ASpI. – **5.2.** Rideterminazione della durata dei trattamenti di tutela in ragione dei meriti contributivi. – **5.3.** L'estensione dell'ASpI al lavoro autonomo in relazione ai collaboratori coordinati e continuativi. – **5.4.** L'introduzione di massimali in riferimento alla contribuzione figurativa. – **5.5.** L'eventuale introduzione di una prestazione di tutela ulteriore "post ASpI". – **5.6.** Sganciamento dell'accesso ai servizi assistenziali dalla condizione di disoccupazione. – **6.** Il condizionamento dell'erogazione degli ammortizzatori sociali all'effettiva attivazione del lavoratore al fine del suo possibile reimpiego. – **7.** Considerazioni di sintesi in ordine alla delega in materia di ammortizzatori sociali *ex art. 1, commi 1 e 2, d.d.l. n. 1428/2014 Senato.*

1. La delega in materia di ammortizzatori sociali nel d.d.l. n. 1428/2014 Senato: profili generali

Il tema degli ammortizzatori sociali rileva quale snodo cruciale nell'ambito del vasto piano di riforme portato avanti a tamburo battente dal governo Renzi in materia di lavoro, e come tale infatti oggetto di precipua attenzione in sede di recente d.d.l. delega n. 1428, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 e da ultimo approvato l'8 ottobre 2014 dal Senato nel suo testo aggiornato alla luce del maxi emendamento proposto in tal senso dal governo, anche con la coeva richiesta del voto di fiducia da parte dell'esecutivo (cfr., spec., commi 1 e 2, art. 1, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*). Ciò, non a caso, unitamente alle tematiche delle "politiche attive" e del riordino delle forme contrattuali (su cui cfr., rispettivamente, commi 3 e 4, nonché comma 7 del medesimo art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S. cit.): in corrispondenza alla stretta correlazione che viene ad aversi tra la questione delle tutele del reddito nel caso di mancanza di lavoro, da un lato, e le politiche attive dell'occupazione, nonché la stessa evoluzione delle tipologie contrattuali d'impiego, dall'altro lato. E tanto, in particolare, al cospetto dei deficit di protezione che, sul piano delle tutele della mancanza di lavoro, giocoforza si determinano a fronte della sempre maggiore diffusione di forme di occupazione solo flessibili o comunque "non stabili" (che, oltre ad incrementare il rischio di periodi di mancanza di occupazione, possono non consentire la stessa maturazione dei previsti requisiti contributivi di accesso ai trattamenti di protezione: cfr., da ultimo, commi 4 e 20, art. 2, l. n. 92/2012, su cui si veda *infra*), nonché comunque alla luce delle valutazioni che in questo senso s'impongono rispetto all'attualità della medesima impostazione tradizionale del nostro sistema di protezione della disoccupazione in riferimento al notorio presupposto rilevare del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale modulo contrattuale d'impiego prevalente, se non addirittura esclusivo.

Ad essere prefigurata in sede di menzionato d.d.l. delega n. 1428 S. cit., mediante l'utilizzazione dell'espressione "ammortizzatori sociali", è, in specie, l'ipotesi di una revisione generale della normativa in relazione alla totalità dei trattamenti di tutela del reddito per la mancanza di lavoro: vale a dire, secondo l'ordine di loro esposizione di cui al medesimo disegno di legge delega, gli strumenti operanti tanto «in costanza di rapporto di lavoro» che «in caso di di-

soccupazione volontaria» (cfr., rispettivamente, lett. *a* e *b*, comma 2, art. 1, disegno di legge delega cit.).

Il piano d'intervento è oggettivamente ambizioso, oltre che per l'ampiezza in sé della manovra, per la varietà e problematicità delle questioni in campo e le stesse relative ipotesi di soluzione anche del tutto innovative delineate.

In discussione sono, infatti, peraltro a soli due anni di distanza dalle rilevanti modifiche introdotte in materia dalla c.d. legge Fornero n. 92/2012, la ridefinizione di ambito di estensione e termini concreti di operatività delle provvidenze della mancanza di lavoro in riferimento all'intera area del lavoro subordinato (quale unica eccezione di rilievo permane, invero, *ex* comma 3, art. 2, l. n. 92/2012, il solo lavoro agricolo, senza che il d.d.l. delega n. 1428 S. preveda nulla di diverso al riguardo), oltreché, anzi, in parte anche in relazione allo stesso lavoro autonomo, in virtù della prefigurata novità dell'estensione dell'Assicurazione sociale per l'impiego – c.d. ASpI: art. 2, commi 1 ss., l. n. 92/2012 – anche ai c.d. collaboratori coordinati e continuativi *ex* n. 3, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. (si veda *infra*).

Si ambisce a migliorare il grado di efficienza ed equità del sistema protettivo, ed in tal senso si prospettano, a seconda dei casi, come si vedrà, rimodulazioni tanto in via estensiva che in via restrittiva dell'area di applicazione, come pure della stessa durata-entità delle tutele. Sebbene a prevalere sia indubbiamente la tendenza ad un generale ridimensionamento degli standard di protezione: alla luce del prefigurato venir meno e/o della riduzione di determinate ipotesi di tutela (segnatamente in tema di integrazioni salariali, rispettivamente, *ex* n. 1 e n. 3-4, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.), della responsabilizzazione del lavoratore e, quindi, del condizionamento dell'erogazione dei trattamenti di protezione ad una sua effettiva attivazione ai fini del reperimento di un'occupazione, oltreché pure in ragione dello stesso vincolo dell'esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (cfr. comma 12, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.). Ridimensionamento degli standard di tutela che, anzi, risulta in qualche modo implicitamente riconosciuto dallo stesso d.d.l. delega n. 1428 S.: in particolare, con la previsione della possibile realizzazione di risparmi di spesa in conseguenza della prospettata revisione (evidentemente al ribasso) degli ambiti di applicazione delle integrazioni salariali e degli stessi fondi di solidarietà *ex* art. 3, l. n. 92/2012 (cfr. n. 7, ultimo periodo, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.).

L'impostazione della manovra si rivela di taglio essenzialmente contributivo-previdenziale, in coerenza, dunque, a quella che risulta l'opzione tradizionale del nostro sistema di protezione in tema di trattamenti di tutela della mancanza di lavoro.

In qualche modo invertendo la recente tendenza all'immissione graduale di elementi di universalismo nell'ambito del sistema delle prestazioni di tutela della mancanza di lavoro, alimentata sensibilmente proprio anche dalla stessa recente l. n. 92/2012, infatti, è appunto nel solco della logica contributivo-previdenziale che è delineata, come si vedrà, dal d.d.l. delega n. 1428 S. la rideeterminazione dell'area d'operatività delle integrazioni salariali e dei relativi oneri, nonché analogamente la modulazione degli standard di protezione in tema di trattamenti di disoccupazione (e segnatamente l'eventualità del loro possibile incremento) sulla base dei meriti contributivi del singolo prestatore. Anche se poi non mancano, tuttavia, previsioni da parte del medesimo d.d.l. n. 1428 S. che, viceversa, risultano di innegabile ispirazione universalistica, quali, ad esempio, la già citata prefigurata estensione dell'ASpI anche ai c.d. collaboratori coordinati e continuativi, così come lo stesso confermato rilevare dell'ASpI quale trattamento unico ad applicazione universale ed invariabile di tutela della disoccupazione.

Indi una certa duttilità e pragmaticità dell'approccio alle questioni, slegato da impostazioni e logiche preconcepite; ed ove una migliore efficienza e razionalità del sistema di protezione della mancanza di lavoro appare così essere piuttosto ricercata nella combinazione tra la persistente sua impostazione di fondo di natura contributivo-previdenziale ed elementi-previsioni di ispirazione viceversa universale: in buona sostanza, una sorta di quadratura del cerchio in relazione alla storica dicotomia tra assistenza e previdenza *ex art. 38 Cost.*

2. L'intervento del d.d.l. n. 1428/2014 Senato in relazione alle recenti novità di cui alla c.d. legge Fornero n. 92/2012 in tema di trattamenti di disoccupazione e di c.d. "tutele in costanza di rapporto di lavoro"

Obiettivo della manovra è quindi quello del riordino complessivo dell'intera normativa in materia di ammortizzatori sociali, mediante «uno o più decreti legislativi» che il governo è chiamato ad emanare – analogamente alle altre tematiche parimenti oggetto di delega da parte del d.d.l. n. 1428 S. – «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore» dell'emananda legge delega (cfr. comma 1, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S. e, conf., commi 3, 5, 7 e 8 dello stesso art. 1, disegno di legge cit.).

Tale odierno prospettato intervento in tema di ammortizzatori sociali sopravviene, però, come detto, alle innovazioni di portata anche sostanziale introdotte di recente dalla legge Fornero in merito tanto ai trattamenti di disoccupazione che alle c.d. "tutele in costanza di rapporto di lavoro" (cfr., rispettivamente,

artt. 2 e 3, l. n. 92/2012 cit.), e, anzi, anche quando alcune di siffatte innovazioni risultano non ancora attuate almeno in determinate parti e/o non entrate pienamente a regime, in quanto dilazionate temporalmente nella loro operatività, nonché, comunque, prima di una possibile valutazione della loro sperimentazione effettiva sul campo per un tempo ragionevole. Sicché è appunto in stretto riferimento a siffatte innovazioni di cui alla l. n. 92/2012 che si tratta di valutare il disegno di riforma oggi proposto in materia dal d.d.l. n. 1428 S.

Di portata oggettivamente radicale è risultato, come noto, il cambiamento di scenario indotto in ordine ai trattamenti di disoccupazione dall'istituzione, *ex* comma 1, art. 2, l. n. 92/2012, della c.d. Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) – anche con la sua variante “minore” della c.d. mini-ASpI: cfr. comma 20, art. 2 cit. –, quale del tutto nuova prestazione di protezione essenzialmente “unica”, ad ambito di applicazione tendenzialmente generale e di entità unitaria, giacché appunto prevista come fruibile da parte della pressoché totalità dei prestatori di lavoro subordinato «che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione» alla stessa stregua ⁽¹⁾ (*id est*, senza differenziazioni della durata-entità della tutela in ragione del settore produttivo di provenienza e/o del territorio di residenza del lavoratore) ⁽²⁾. ASpI in questo senso prevista in sostituzione dei previgenti molteplici trattamenti particolari di tutela della disoccupazione, difatti abrogati contestualmente in via immediata (*spec.*, «a decorrere dal 1° gennaio 2013 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data» per la vecchia indennità ordinaria di disoccupazione: cfr. comma 1, art. 2, l. n. 92 cit.) o comunque gradualmente all'esito di un periodo transitorio (così, *spec.*, per l'indennità di mobilità *ex* art. 7, l. n. 223/1991, abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2017 *ex* comma 71, art. 2, l. n. 92 cit.).

⁽¹⁾ Si è già anticipato come la sola esclusione di rilievo nell'area del lavoro subordinato sia quella degli «operai agricoli a tempo determinato o indeterminato», in relazione ai quali sono infatti espressamente confermati, *ex* comma 3, art. 2, l. n. 92/2012, i previgenti trattamenti di c.d. disoccupazioni agricola.

⁽²⁾ La possibilità di lieve variazione dell'entità dell'ASpI è prevista in ragione della retribuzione mensile di provenienza, peraltro comunque solo nel limite del 25% del differenziale rispetto all'importo di euro 1.180 mensili per l'anno 2013, rivaluto annualmente, *ex* comma 7, art. 2, l. n. 892/2012, nonché fermo comunque restando anche il limite dell'importo massimo di cui all'articolo unico, comma 2, lett. *b*, l. n. 427/1980 e modifiche successive. Mentre una parimenti limitata unica possibilità di differenziazione della durata dell'erogazione dell'ASpI è stabilita in base all'età anagrafica del prestatore *ex* commi 11 e 45, art. 2, l. n. 92/2012 (in riferimento, rispettivamente, al periodo successivo al 1° gennaio 2016, nonché agli anni 2013-2015).

Parimenti di rilievo si rivelano le innovazioni di cui sempre alla l. n. 92/2012 anche in tema di tutele della mancanza di lavoro “in costanza di rapporto di lavoro”.

Ciò, in primo luogo, in virtù della previsione di un certo ampliamento del campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale (in particolare esteso in via definitiva alle imprese di cui all'introdotta nuovo comma 3-*bis*, art. 12, l. n. 223/1991, così come ai lavoratori portuali addetti a prestazioni temporanee: cfr., rispettivamente, commi 1 e 2, art. 3, l. n. 92 cit.). Ma con il medesimo intervento straordinario di integrazione salariale (CIGS) che, sotto altro verso, risulta invece ristretto nel suo ambito di operatività in ragione della prevista abrogazione a partire dal 1° gennaio 2016 della CIGS nel caso di procedure concorsuali *ex* art. 3, l. n. 223/1991 (cfr. comma 70, art. 2, l. n. 92/2012) ⁽³⁾, come pure alla luce dei vincoli posti rispetto alla possibilità di concessione di trattamenti CIG c.d. in deroga *ex* commi 64-67, art. 2, l. n. 92/2012, comunque limitatamente al solo periodo 2013-2016.

E mentre, poi, una novità di rilievo assoluto è senz'altro rappresentata al riguardo dalla previsione della tutela del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per le cause d'intervento delle integrazioni salariali anche in riferimento ai settori non coperti dalla cassa integrazione «in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti», con devoluzione della sua erogazione ai c.d. fondi bilaterali ad istituzione obbligatoria e, in mancanza, in via sussidiaria, al c.d. fondo di solidarietà residuale (cfr., rispettivamente, commi 4-18 e 19-21, art. 3, l. n. 92/2012, nonché norme collegate).

Ebbene, l'odierno d.d.l. delega n. 1428 S. solo in parte appare svolgersi in linea di coerente continuità con le cennate previsioni della l. n. 92/2012, difatti intervenendo anche su aspetti non oggetto di trattazione da parte di detta l. n. 92/2012, nonché al contempo non mancando di prefigurare in merito a determinate questioni, sempre in tema di ammortizzatori sociali, soluzioni regolamentari non necessariamente coincidenti con tale l. n. 92/2012.

Senza contare che ad essere segnata rispetto alla l. n. 92/2012 è, anzi, un'evidente linea di discontinuità già in ordine alla stessa utilizzazione dell'espressione “ammortizzatori sociali”, mediante la quale, come detto, il

⁽³⁾ Va peraltro segnalata la modifica allo stesso art. 3, l. n. 223 cit. (nel senso della prevista concessione del trattamento CIGS a fronte della sussistenza di «prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione») poi introdotta *ex* art. 46-*bis*, d.l. n. 83/2012, comma 1, lett. *h*, come modificato *ex* l. n. 134/2012, comunque lasciando inalterata la cennata abrogazione della norma a far data dal 1° dicembre 2016.

d.d.l. n. 1428 S. viene a definire l'oggetto ed il relativo ambito di estensione dell'intervento in materia: così come vale qui rimarcare preliminarmente, prima ancora, cioè, di soffermarsi sulle effettive previsioni di cui al medesimo d.d.l. n. 1428 S. Sebbene con l'avvertenza che alla medesima espressione "ammortizzatori sociali" comunque non appare *stricto iure* ascrivibile una qualche effettiva valenza tecnica, viceversa essenzialmente rilevando quale mera locuzione riassuntiva di sintesi di tutte le cennate ipotesi di trattamenti di tutela del reddito nel caso di mancanza di lavoro: in difetto di diverse indicazioni in proposito nel dettato legislativo positivo, e peraltro anche al cospetto della stessa generica utilizzazione in forma eterogenea e non univoca nel tempo dell'espressione in parola.

Posta l'esigenza di dover far fronte alle situazioni di bisogno per mancanza di lavoro ed alle relative ricadute anche di carattere sociale che si determinano al cospetto di crisi occupazionali, la locuzione "ammortizzatore sociale" è stata infatti in un primo tempo utilizzata in relazione ai trattamenti di tutela del reddito per mancanza di lavoro in costanza di rapporto (*id est*, in primo luogo, la cassa integrazione guadagni), per poi essere riferita anche ai trattamenti di protezione della disoccupazione più propriamente detti (in relazione, cioè, alle tutele erogate a fronte del venir meno dell'occupazione a seguito di licenziamento), nonché quindi pure alle prestazioni di sostegno al reddito per la mera mancanza (e non perdita) del lavoro e, dunque, alle stesse misure alternative di reimpiego dei disoccupati: vale a dire, in via progressivamente più ampia e variamente onnicomprensiva. Con il rilevato mancare di una nozione *ex lege* che ha tuttavia così importato il succedersi di ipotesi ricostruttive appunto inevitabilmente non univoche del concreto ambito di estensione della medesima espressione "ammortizzatori sociali", seppure in generale, si ripete, in forma gradualmente più estesa.

Ma ciò in termini che sono risultati sostanzialmente modificati, da ultimo, in virtù della legge Fornero, peraltro sulla scorta della prospettazione di una vera e propria inversione di tendenza terminologica rispetto alle sue stesse origini dell'espressione "ammortizzatori sociali". Espressione "ammortizzatori sociali" che, infatti, come visto, ha iniziato ad essere utilizzata in relazione ai trattamenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, e che, invece, la l. n. 92/2012 riferisce ai soli trattamenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione involontaria (cfr. art. 2, *Ammortizzatori sociali*, l. n. 92/2012 cit.), e non anche, viceversa, alle «tutele in costanza di rapporto di lavoro», difatti trattate pure separatamente rispetto agli ammortizzatori sociali da parte della medesima l. n. 92/2012 (cfr. art. 3, *Tutele in costanza di rapporto di lavoro*).

Ebbene, una simile impostazione di cui alla l. n. 92/2012 risulta subito smentita dal d.d.l. delega n. 1428 S., confermando sì la ripartizione di fondo tra tipologie di tutela «in costanza di rapporto di lavoro» e «in caso di disoccupazione volontaria» delineata anche dalla stessa l. n. 92/2012 (seppure in ordine espositivo invertito: cfr., infatti, rispettivamente, artt. 3 e 2, l. n. 92/2012, nonché lett. *a* e *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S.), però riportando ad un'unitaria espressione di “ammortizzatore sociale” entrambe siffatte tipologie di strumenti di protezione del reddito nel caso di mancanza di lavoro.

Ove nella presente trattazione il riferimento agli “ammortizzatori sociali” è ovviamente in tali termini in cui l'espressione è utilizzata nel d.d.l. n. 1428 S., ferma restando, tuttavia, la già rimarcata non ascrivibilità di particolari conseguenze ad una simile valenza definitoria della medesima locuzione “ammortizzatori sociali”, stante l'evidenziata mancanza di prescrizioni concrete in questo senso sul piano del diritto positivo e, comunque, senza che indicazioni diverse rilevino in proposito neanche da parte dello stesso odierno d.d.l. delega n. 1428 S.

Pur precisata la portata terminologica dell'espressione, sta di fatto che gli ammortizzatori sociali si presentano ancora quale un cantiere aperto le cui prospettive di effettiva definizione appaiono almeno sotto determinati versi di non agevole previsione.

Sono infatti molteplici le questioni ed elementi che permangono in discussione, peraltro in diversi casi anche al cospetto di indicazioni differenti da parte del d.d.l. delega n. 1428/2014 S. rispetto alle recenti previsioni della l. n. 92/2012. E mentre, al contempo, un ulteriore elemento di complicazione è rappresentato anche da una formulazione essenzialmente “aperta” di diverse delle medesime indicazioni esplicitate dallo stesso d.d.l. delega n. 1428 S. cit.: che, come tale, infatti, oltre ad implicare la devoluzione di un'ampia autonomia di determinazione a favore del governo in relazione alla delegatagli attività regolamentare (la cui opportunità è comunque da valutare), rischia di renderne di per sé incerti gli esiti concreti.

3. Scopo e finalità della delega in materia di ammortizzatori sociali ex art. 1, commi 1 e 2, d.d.l. delega n. 1428/2014 Senato

È in forma oggettivamente ampia e per certi versi anche generica che nel d.d.l. n. 1428/2014 S. sono infatti enunciati scopo e finalità della delega, oltreché pure principi e criteri di svolgimento dell'attività regolamentare demandata all'esecutivo in tema di ammortizzatori sociali: vuoi, anzitutto, in ragione di

una certa genericità ed indeterminatezza di diverse delle *guidelines* tracciate, vuoi, altresì, al cospetto del rilevare sempre in sede di d.d.l. delega n. 1428 S. di indicazioni non sempre univoche in merito ai termini secondo cui informare l'attività normativa delegatagli da parte dell'esecutivo. Ed ove a risultarne è anche in questo senso un indubbiamente sensibile margine di discrezionalità di azione per il governo.

A fondamento della delega in parola sono posti, invero, una molteplicità di "scopi", quali, in particolare, nell'ordine di loro esposizione *sub* comma 1, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit., «assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori [...] razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale [...] favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali [...] semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro», al contempo anche precisandosi che il governo debba provvedere alla relativa attività regolamentare mandatagli entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'emananda legge delega mediante l'adozione – su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – di «uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi».

Si tratta di scopi di obiettiva razionalità, espressivi di esigenze di cambiamento da più parti non da oggi rimarcate in relazione al da tempo atteso riassetto degli ammortizzatori sociali, affermati solo in via essenzialmente generale dal d.d.l. n. 1428 S. cit., ma che comunque risultano per più versi ripresi ed articolati più nel dettaglio nell'esplicitazione dei principi e criteri cui è riportata l'attività concretamente regolamentare (cfr. comma 2, art. 1, lett. *a*, *b* e *c*, d.d.l. n. 1428 S.) e, quindi, come si vedrà di qui a breve, a definizione (in realtà non propriamente esaustiva) della delega conferita all'esecutivo. Sicché è appunto anche proprio alla luce di quella che ne risulta l'effettiva incidenza in relazione alle singole previsioni a valenza più prettamente normativa della delega che va apprezzata l'effettiva portata di scopo e finalità della stessa delega enunciati *sub* comma 1, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. (si veda *amplius infra*).

Non senza che, però, già dalla stessa enunciazione in via generale di scopo e finalità della delega in parola ad emergere sia una chiara indicazione di fondo nel senso della (su già anticipata) evidente connotazione di stampo contributivo-previdenziale della prospettata manovra di riforma: alla luce, in particolare, dell'affermato obiettivo di assicurare tutele, sì uniformi, ma che siano «legate alla storia contributiva dei lavoratori», e così pertanto aprendo il campo alla

possibilità della diversificazione degli standard di protezione della disoccupazione appunto in ragione dei meriti contributivi del singolo prestatore.

È questa ovviamente una scelta di merito, che come tale non vale qui doversi discutere, specie se considerata in correlazione alla tradizionale diversificazione degli standard di protezione da parte del nostro sistema di tutela della disoccupazione, peraltro nel solco della notoria differenziazione di base tra assistenza e previdenza *ex art. 38 Cost.*, appunto sulla scorta della posizione contributiva dei singoli, ed anzi anche in forma di esclusione da ogni tutela per i soggetti non in possesso dei prescritti requisiti contributivi minimi (cfr., così, ad esempio, già art. 19, r.d.l. n. 636/1939, per la vecchia indennità di disoccupazione, art. 7, l. n. 223/1991, per l'indennità mobilità, nonché anche art. 8, comma 3, d.l. n. 86/1988, convertito nella l. n. 160/1988, per la stessa cassa integrazione guadagni straordinaria).

Ma il fatto è che, in tema di trattamenti di tutela del reddito per la mancanza di lavoro, si è da qualche tempo registrato, come già sopra accennato, più di uno scostamento rispetto alla cennata tradizionale opzione contributivo-previdenziale, segnatamente in forma di estensione di trattamenti di tutela anche in favore di soggetti privi *stricto iure* dei requisiti di accesso al sistema di protezione e/o, comunque, a prescindere dai loro effettivi meriti contributivi, in virtù di una logica essenzialmente universalistico-egualitaria, così come nel caso senz'altro emblematico della integrazioni salariali e della stessa indennità di mobilità c.d. in deroga ⁽⁴⁾. E ciò in termini che hanno trovato recente svolgimento tangibile sotto più aspetti nella stessa l. n. 92/2012: in particolare, con la già evidenziata istituzione della c.d. ASpI (e della medesima c.d. mini-ASpI) quale trattamento unico di protezione ad applicazione generale ed invariabile, la coeva prevista abrogazione di previdenti prestazioni e/o standard diversificati di tutela della disoccupazione (art. 2, l. n. 92 cit.), alcune estensioni dell'ambito di applicazione delle integrazioni salariali, peraltro anche con la previsione di una tutela analoga da parte dei c.d. fondi bilaterali di solidarietà o, in via sussidiaria, del c.d. fondo residuale di solidarietà in favore dei lavoratori dei settori esclusi dalla CIG (art. 3, l. n. 92), oltretutto pure con la stessa reiterazione della CIG e della mobilità c.d. in deroga ancora per il periodo 2013-2016 (ancora art. 2, commi 64-67, l. n. 92).

Ebbene, appare evidente il *revirement* rispetto a siffatte previsioni della l. n. 92/2012 e, comunque, rispetto al rimarcato trend di introduzione progressiva

⁽⁴⁾ Su cui cfr., da ultimo, art. 4, comma 2, d.l. n. 54/2013, convertito con modifiche nella l. n. 85/2013, decreto interministeriale (min. lavoro e min. finanze) 1° agosto 2014, nonché circ. Min. lav. n. 19/2014.

nel sistema degli ammortizzatori sociali di elementi di natura universalistico-egualitaria.

Nell'enunciazione di scopi e finalità della prefigurata delega di cui al d.d.l. n. 1428 S. (cfr. art. 1, comma 1) manca, infatti, come detto, ogni riferimento di taglio universalistico-egualitario. Mentre portata in ogni caso essenzialmente circoscritta a singoli aspetti appare da ascrivere a determinate indicazioni di impronta universale esplicitate dal medesimo disegno di legge delega (non in via generale, bensì solo) in riferimento a determinati principi e criteri ai quali l'esecutivo è chiamato ad informare la regolamentazione dei vari trattamenti e temi specifici (cfr. n. 1 e n. 3, lett. *b*, comma 2).

Tantopiù dal momento che, posta a scopo-finalità della delega al governo in tema di ammortizzatori sociali la valorizzazione dell'impostazione contributivo-previdenziale del sistema di protezione (alla luce, come visto, di un'articolazione delle tutele in ragione della «storia contributiva dei lavoratori»), la stessa impostazione trova innegabile svolgimento per più versi anche proprio in sede di esplicitazione di criteri e principi cui si dispone essere da riportare la regolamentazione in materia.

Così in riferimento agli «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro», segnatamente in forza di quanto stabilito nel d.d.l. n. 1428 S. in tema di: revisione dei limiti di durata dei trattamenti di tutela in relazione «al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della CIGO e della CIGS»⁽⁵⁾; «maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici»; riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi ordinari «tra i settori in funzione dell'effettivo utilizzo» (cfr. n. 4-6, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.). Ma ove in buona sostanza consono ad una logica contributiva e, comunque, di necessario equilibrio tra contributi-risorse disponibili e tutele erogate si rivela anche il prospettato restringimento tendenziale dell'intervento CIG, in primo luogo in coerenza alla sua *ratio*-funzionalità, e, quindi: la prevista «impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa»; la «necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro»; così come la stessa già richiamata previsione della necessità dell'introduzione di limiti di durata all'intervento

⁽⁵⁾ Nella versione originaria del d.d.l. n. 1428 S. si prevedeva che ad una tale revisione dei limiti di durata dell'intervento CIG si dovesse accedere in correlazione «ai singoli lavoratori» (e dunque anche in tal senso secondo una logica previdenziale), ma tale riferimento «ai singoli lavoratori» risulta espunto in virtù dell'approvazione da parte della Commissione lavoro del Senato dell'emendamento n. 1.38 e, quindi, del conseguente nuovo testo del numero 4, comma 2, lett. *b*, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.

CIG in correlazione al plafond massimo di ore lavorabili (cfr. n. 1, n. 3 e n. 4, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.).

E parimenti in linea ad un'impostazione contributivo-previdenziale è, ovviamente, la riaffermazione della *guideline* della necessità di «assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori», *ex* comma 1, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., in sede di enunciazione dei criteri in tema di «strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria»: alla luce, in particolare, della stabilita correlazione della «durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva» e, altresì, del prefigurato «incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» (cfr. n. 1 e n. 2, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.).

Ma sull'argomento si tornerà più avanti in sede di valutazione conclusiva di sintesi del complesso delle previsioni di cui al d.d.l. n. 1428 S. in materia di ammortizzatori sociali.

4. Principi e criteri direttivi cui conformare l'esercizio della delega in riferimento agli «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro»

In riferimento agli «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro» sono indicati in sede di d.d.l. n. 1428/2014 S. una serie di «principi e criteri direttivi» ai quali il governo è chiamato ad attenersi nell'esercizio della delega in parola. Vale a dire: «1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa; 2) semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivo di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione prevedendo strumenti certi ed esigibili; 3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà; 4) revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento dalla CIGO e della CIGS ed individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione; 5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici; 6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo; 7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92 fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi e previsione della possibilità di

destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4; 8) revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei contratti di solidarietà, con particolare riferimento all'art. 2 del decreto legge n. 726 del 1984, nonché alla messa a regime dei contratti di solidarietà di cui all'art. 5, commi 5 e 8 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236» (cfr., così, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit., nel suo testo emendato approvato dal Senato l'8 ottobre 2014).

4.1. Impossibilità di autorizzazione della CIG nel caso di cessazione dell'attività aziendale o di un suo ramo

Detto già della formulazione essenzialmente “aperta” di diverse delle previsioni della prospettata delega in tema di ammortizzatori sociali e, quindi, del sensibile margine di discrezionalità che viene a risultarne per il governo, in controtendenza rispetto ad una simile impostazione, tuttavia, appare porsi la prima delle indicazioni fornita in questo senso all'esecutivo, e cioè la prescritta «impossibilità di autorizzazione» dell'intervento CIG «in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa» (cfr. n. 1, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.).

Si tratta, infatti, di una previsione di portata oggettivamente chiara alla quale l'esecutivo è tenuto a conformarsi senza che gli appaia concessa alcuna particolare discrezionalità di azione, essendo realisticamente da dubitare che possano sorgere reali incertezze in merito a cosa sia da intendersi per «cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa», nonché alla circostanza che a fronte di essa l'intervento CIG sia precluso. Anche perché ad aversi in tal modo è, a ben vedere, la riaffermazione della stessa *ratio*-funzionalità originaria della cassa integrazione, quale ipotesi di tutela operante al cospetto di situazioni solo transitorie e, comunque, nel caso di interruzioni e riduzioni dell'attività aziendale soltanto temporanee, nonché, dunque, solo quando, e, anzi, solo fino a quando, permanga la prospettiva di ripresa dell'attività aziendale. Il che con corrispondente suddivisione del campo di rispettiva operatività funzionale dell'intervento CIG, da un lato, e dei licenziamenti collettivi e/o comunque per ragioni economiche, e dunque anche per c.d. giustificato motivo oggettivo *ex* art. 3, l. n. 604/1966, dall'altro lato. Con il potere di recesso datoriale per ragioni economiche che, in via alternativa alle fattispecie dell'intervento CIG, è riconosciuto appunto esplicitamente (sia in forma “collettiva” che “individuale”

per c.d. giustificato motivo oggettivo: cfr., rispettivamente, artt. 4-5 e 24, l. n. 223/1991 e art. 3, l. n. 604/1966, nonché norme collegate) a fronte della “definitiva” cessazione dell’attività aziendale o di un suo ramo e/o comunque, segnatamente nel caso di licenziamento individuale, del “definitivo” venir meno della posizione lavorativa di pertinenza del lavoratore licenziato e della relativa sua impossibilità di c.d. *repêchage*.

Senza che una tale odierna riaffermazione della *ratio*-funzionalità dell’intervento CIG sia considerabile superflua giacché meramente ripetitiva delle caratteristiche-condizioni del medesimo intervento CIG così come disciplinato *ex lege*, o comunque non necessaria.

È nota, infatti, la gestione nella pratica dell’intervento CIG in via oltremodo esorbitante rispetto alle previsioni di legge, con larghissima sua utilizzazione molto al di là degli ambiti stabiliti dal legislatore, e tra l’altro molto di frequente anche in relazione a situazioni di interruzione dell’attività aziendale senza alcuna prospettiva di ripresa, nonché, dunque, con la concessione della CIG anche in relazione a casi-fattispecie non rientranti a stretto rigore nell’area dell’intervento CIG e, al contempo, con la proroga reiterata del medesimo intervento CIG ben oltre i limiti di durata stabiliti *ex lege*. Il che, anzi, in forma negli ultimi tempi in qualche modo anche istituzionalizzata con la già richiamata c.d. cassa integrazione guadagni in deroga. E, peraltro, con ogni proposito di riconduzione della CIG alla sua funzionalità originaria che ha finito inevitabilmente con lo svanire, nei fatti, al cospetto dell’elevato impatto sociale di irreversibili situazioni di crisi occupazionale e, dunque, della conseguente erogazione del trattamento CIG ben oltre i limiti di legge. Così come significativamente dimostrato, del resto, dai modesti risultati ottenuti dalla stessa riaffermazione della delimitazione dell’intervento CIGS alle sole situazioni di crisi occupazionali reversibili da parte della l. n. 223/1991, peraltro in correlazione al prospettato operare, viceversa, del c.d. trattamento di mobilità in relazione alle situazioni di esubero di personale invece definitive e/o comunque in mancanza di prospettive di reimpiego (cfr., rispettivamente, artt. 1-2, nonché artt. 4-9, 16 e 24, l. n. 223/1991 e norme collegate).

L’odierna prefigurata previsione *ex lege* della sua “impossibilità di autorizzazione” «in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa», *ex n.* 1, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 *S. cit.*, rileva quale limite oggettivo dell’intervento CIG, non derogabile in sede di gestione della stessa CIG, nonché, quindi, a restrizione tangibile dei margini di discrezionalità disponibili per l’autorità amministrativa in sede di valutazione della domanda di concessione della CIG: nel momento in cui la cessazione dell’attività aziendale o di un suo

ramo è appunto posta a preclusione in relazione alla possibilità di riconoscimento del trattamento CIG.

Ciò, invero, in coerenza alla rimarcata funzionalità dell'intervento CIG rispetto a situazioni reversibili, nonché, comunque, alla sua maggiore efficienza ed economicità cui ambisce in generale l'odierno prospettato riassetto in materia di ammortizzatori sociali. E, peraltro, in evidente continuità in relazione alla già ricordata prevista abrogazione della CIGS nel caso di procedure concorsuali *ex art. 3, l. n. 223/1991* a far data dal 1° gennaio 2016 da parte della legge Fornero (*cfr. comma 70, art. 2, l. n. 92/2012*), oltretutto alla stessa modifica del medesimo *art. 3, l. n. 223 cit.* nel senso dello stabilito possibile riconoscimento del trattamento CIGS soltanto a fronte della sussistenza di «prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione» (*cfr. art. 46-bis, d.l. n. 83/2012, comma 1, lett. h, come modificato ex l. n. 134/2012*).

Per cessazione dell'attività aziendale appare doversi intendere il suo venir meno "in via definitiva" e, dunque, la mancanza di ogni prospettiva di sua ripresa, in termini che tuttavia potrebbero determinare alcune incertezze almeno in quei casi nei quali comunque si tratta di dover valutare l'effettività della cessazione dell'attività e/o, per converso, l'eventualità di una sua possibile ripresa. Così com'è evidente già solo se si considera che, pur a fronte di un'attività aziendale ferma, la stessa richiesta di concessione della CIGS implica la determinazione imprenditoriale di ripresa della medesima attività aziendale: che, però, ai fini del riconoscimento della CIG, non vale solo affermare, ma deve essere supportata con concreti elementi probanti una reale prospettiva di ripresa della stessa attività aziendale.

Per quanto concerne, invece, la parimenti considerata cessazione di "un ramo" dell'attività aziendale, è in linea di principio da ritenere che la prospettata preclusione dell'accesso alla CIG si venga ad avere per le unità produttive ed i lavoratori facenti capo al medesimo ramo cessato. Sempre che, tuttavia, siano individuabili tali unità produttive e lavoratori effettivamente riconducibili al ramo di attività aziendale cessato: la qual cosa permane evidentemente tutta verificare in relazione ai casi concreti, peraltro anche per quanto concerne la stessa eventualità della previsione di delimitazioni già in sede di concessione della CIGS appunto tra unità produttive e/o lavoratori rientranti, o meno, nell'intervento CIG.

Mentre permane parimenti da valutare, sempre in proposito, sino a che punto siano prospettabili distinzioni di tal fatta tra lavoratori rientranti, o meno, nell'intervento CIG, a seconda della loro adibizione concreta ad una determinata unità produttiva (cessata oppure no), anche in correlazione al previsto c.d.

obbligo di rotazione cui permane comunque astretto in via generale l'imprenditore in relazione allo stesso intervento CIG (cfr. art. 1, commi 7 e 8, l. n. 223/1991). Obbligo di rotazione che, tra l'altro, il d.d.l. delega n. 1428 S. prevede pure che debba essere incentivato (cfr. n. 4, comma 2, lett. a, art. 1, disegno di legge cit., su cui si veda *infra*), e che, in quanto tale, sia pure in linea teorica, non è escluso che possa importare ipotesi di rotazione rispetto all'accesso alla CIG anche tra lavoratori adibiti a diverse unità produttive, o, al limite, anche a differenti rami aziendali (rientranti, o meno, nella cessazione di parte dell'attività aziendale).

4.2. Semplificazione delle procedure di concessione e gestione della CIG

Per quanto concerne la prefigurata «semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivo di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione prevedendo strumenti certi ed esigibili» (così, n. 2, lett. a, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.), sono immediatamente intuibili i miglioramenti che potranno aversi sul piano della facilitazione, economia ed efficienza delle attività e del risparmio dei tempi, oltre che per le aziende, anche in sede di gestione della CIG da parte delle amministrazioni preposte. Semplificazione delle procedure burocratiche i cui termini di concreta attuazione, tuttavia, a parte siffatte *guidelines* di profilo essenzialmente generale tracciate in sede di disegno di legge delega, appare così lasciata essenzialmente all'autonomia di determinazione dell'esecutivo.

La standardizzazione ed oggettivazione delle procedure e modalità di gestione delle integrazioni salariali che in questo senso si promuove viene a restringere i margini di discrezionalità dell'amministrazione preposta in sede di concessione del trattamento CIG, evidentemente nel momento in cui il suo riconoscimento è riportato a dati ed elementi oggettivi e per quanto possibile tendenzialmente automatici. Ciò in termini che dovrebbero valere ad assicurare una maggiore rispondenza alle funzionalità effettive della CIG e, quindi, a contrastare ipotesi di gestione delle integrazioni salariali esorbitanti rispetto ai limiti stabiliti *ex lege*: in particolare, quale impedimento concreto rispetto alla possibile concessione della CIG in relazione a situazioni-fattispecie non consentite *ex lege*, nonché come tali non rientranti nelle ipotesi-tipo di riconoscimento standardizzato delle integrazioni salariali. E tanto, dunque, in sostanziale coerenza a quanto sotto altro verso si è già osservato in merito alla prevista im-

possibilità di concessione della CIG «in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa».

4.3. Il condizionamento dell'intervento CIG all'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro

Ancora nella direzione del contenimento delle possibilità d'intervento delle integrazioni salariali si prospetta la prevista «necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà» (così, n. 3, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. nella sua versione aggiornata alla luce di un emendamento approvato in proposito dalla Commissione lavoro del Senato), in ragione dell'elemento di vincolo in tal senso prefigurato a restrizione dell'erogazione del trattamento CIG.

Ad essere enunciato è tuttavia, in proposito, un condizionamento essenzialmente solo di massima dell'intervento CIG, stante la formulazione alquanto generica della prospettata delega, e tale dal concedere anche al riguardo larga autonomia di determinazione all'esecutivo, anzitutto per quanto concerne l'individuazione delle richiamate «possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro», oltretutto pure in merito a cosa sia da intendersi per loro “esaurimento”. Ove, a parte l'eventualità teorica di tipologie di orario flessibili e/o a natura c.d. multiperiodale che potrebbero consentire temporanee riduzioni di orario appunto in luogo dell'intervento CIG (in tal senso quantomeno posticipandolo nel tempo), il riferimento naturale appare tuttavia essere in proposito ai contratti di solidarietà c.d. difensivi, peraltro anche alla luce del richiamo espresso (ad un eventuale incremento delle risorse destinate) ai contratti di solidarietà inserito dalla Commissione lavoro del Senato nel testo emendato della seconda parte della previsione in parola del d.d.l. n. 1428 S. ⁽⁶⁾. Ma quando è noto che l'intervento CIG sia in generale previsto, non già in alternativa e/o in via successiva, bensì, in realtà, in combinazione all'operare di un contratto di solidarietà, e segnatamente a copertura parziale del trattamento retributivo perso in ragione della riduzione di orario (cfr. art. 1, d.l. n. 726/1984, art. 5, d.l. n. 148/1993 e norme collegate). Sicché, anche ai sensi della cennata previsione di cui al n. 3, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., la ricorrenza

⁽⁶⁾ La versione originaria del n. 3, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S. cit. era infatti la seguente «3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro».

di un contratto di solidarietà e/o la stessa possibilità di sua stipulazione appaiono rilevare, non tanto quale condizione di esclusione dell'operare dell'intervento CIG, ma, piuttosto, quale suo presupposto, nonché, però, al contempo, anche quale fattore di contenimento del *quantum* del trattamento CIG erogato concretamente: alla luce, in particolare, dell'appena ricordata copertura soltanto parziale del trattamento retributivo perso per la riduzione di orario (spec., in linea generale, *ex* comma 2, art. 1, d.l. n. 726 cit., «nella misura del cinquanta per cento»).

Quando, poi, sono da ritenersi “esaurite” le possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro?

Sono senz'altro da evitare letture eccessivamente formali della previsione in discorso, anzitutto perché è già lo stesso riferimento a «possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro» e, dunque, all'autonomia negoziale delle parti negoziali individuali o collettive che siano, ad implicare un certo margine di discrezionalità di determinazione delle medesime parti negoziali in ordine alla conclusione, o meno, di un'intesa in proposito e, comunque, ad escludere *ex se* il riferimento ad un concetto d'impossibilità civilistica oggettiva e/o assoluta del fatto-evento richiesto. Ove appare da ritenersi che, ai fini del possibile accesso alla CIG, a poter essere richiesta all'impresa richiedente sia, piuttosto, in tal senso, la dimostrazione di una preventiva effettiva ricerca e relativa verifica delle concrete possibilità di riduzione oraria per via contrattuale, in primo luogo mediante un confronto fattivo con le istanze sindacali cui è rimessa la possibile stipulazione di contratti di solidarietà difensivi (cfr. comma 1, art. 1, d.l. n. 726/1984, e norme collegate). Ma, ovviamente, senza che la conclusione effettiva di un'intesa contrattuale sempre in proposito possa reputarsi obbligata: potendo rilevare, infatti, al più, un vincolo in merito all'effettività e correttezza delle trattative, ma non già pure in ordine ad un loro esito finale necessariamente positivo, anche perché ad opinarsi diversamente le istanze sindacali potrebbero venire a disporre, a ben vedere, di sostanziali prerogative unilaterali d'interdizione rispetto al riconoscimento del trattamento CIG.

È inoltre da considerare che la promozione, in correlazione all'intervento CIG, della ricerca di un'intesa contrattuale in tema di riduzione di orario di lavoro vale tendenzialmente nel senso della distribuzione a più ampio raggio della mancanza di lavoro, in evidente coerenza all'incentivazione di meccanismi di c.d. rotazione rispetto alla stessa CIG pure in sé prevista dallo stesso d.d.l. delega n. 1428 S. (cfr., spec., n. 4, lett. *a*, comma 2, art. 1, su cui si veda *infra*).

Alla pressoché totale discrezionalità dell'esecutivo, sia nell'*an* sia nel *quantum*, è rimessa, invece, la possibilità della destinazione di «una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà» (cfr.

n. 3, primo periodo, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.): difatti prevista dal d.d.l. delega n. 1428 S. solo come “eventuale”, senza in alcun modo precisarne i termini di concreta attuazione, nonché quindi in forma che non consente di prevederne attendibilmente le prospettive concrete di effettivo sviluppo. E tanto fermo restando il tendenziale impulso dei contratti di solidarietà c.d. difensivi, nonché quindi correlati all’intervento CIG, verso il quale pare in ogni caso propendere il d.d.l. n. 1428/2014 S.: oltre che in ragione dell’incremento delle risorse loro destinate che potrebbe aversi in tal senso, alla luce della già rimarcata promozione in sé delle ipotesi di riduzione contrattuale dell’orario di lavoro anche in via di condizionamento dello stesso intervento CIGS (cfr. n. 3, primo periodo, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.), come pure in virtù della stessa prevista revisione di ambito di applicazione e regole di funzionamento dei contratti di solidarietà *ex* n. 8, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. (che, benché riferita a stretto rigore ai contratti di solidarietà c.d. espansivi, non è escluso che sia reputata estensibile anche ai contratti di solidarietà c.d. difensivi: si veda *infra*, *sub* § 4.7).

Il prefigurato possibile reperimento di risorse in favore dei contratti di solidarietà nell’ambito delle disponibilità della CIG appare comunque coerente con l’indicazione generale per la quale è escluso che dall’attuazione delle deleghe in questione possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 12, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S.), ferma restando, peraltro, la necessità di verifica dell’opportunità di una contrazione in questo modo delle finanze già destinate sotto altro verso alla CIG.

È in ogni caso evidente che, così stando le cose, la possibilità di un incremento delle risorse relative ai contratti di solidarietà venga a dipendere dall’effettiva realizzazione di una migliore efficienza ed economicità della gestione della CIG cui la delega in tema di integrazioni salariali si è già rimarcato risultare protesa in generale.

4.4. La revisione dei limiti di durata dell’intervento CIG

Anche in riferimento alla prefigurata «revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento dalla CIGO e della CIGS ed individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione» (così n. 4, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S. cit.), ampia discrezionalità è concessa al governo in ordine ai termini di attuazione concreta della delega.

L'obiettivo è evidentemente anche al riguardo quello della razionalizzazione e, segnatamente, di un contenimento della durata dell'intervento CIG in via direttamente proporzionale alle ore lavorabili nel periodo e, comunque, in ragione della fissazione di corrispondenti limiti.

Ma non si va oltre l'indicazione di massima di provvedere alla rideterminazione dei limiti di durata dell'intervento CIGO e CIGS appunto in rapporto al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di riferimento, senza che sia fornito alcun parametro e/o elemento secondo il quale un tale rapporto tra durata dell'intervento CIG, da un lato, ed ore massime lavorabili, dall'altro lato, debba concretamente definirsi. E mentre un ulteriore elemento d'incertezza è dato dalla circostanza che, in proposito, l'originario richiamo «ai singoli lavoratori» sia venuto meno nella versione emendata della previsione in parola licenziata dalla Commissione lavoro del Senato (e poi approvata in forma invariata sul punto anche dal Senato l'8 ottobre 2014) ⁽⁷⁾, con la conseguenza che si rivela problematico stabilire gli stessi termini di riferimento cui riportare la richiesta correlazione tra durata della CIG ed ore ordinarie lavorabili nel periodo: *id est*, i soli lavoratori interessati dalla CIG, o, viceversa, tutti i lavoratori della qualifica, categoria d'inquadramento, reparto, settore e/o unità produttiva rispetto a cui si ha l'intervento CIG (a prescindere dal loro coinvolgimento personale o meno nella CIG), oppure, ancora, la totalità dei lavoratori dell'intera azienda (compresi anche gli addetti alle unità produttive, settori, categorie e/o reparti non direttamente interessati dall'intervento CIG). Ciò ove a derivarne è, come detto, appunto al cospetto di una tale genericità della delega, una sostanziale autonomia di determinazione per il governo in sede di ridefinizione della durata dei trattamenti CIG.

Così come solo generica e priva di indicazioni specifiche è la medesima previsione in tema di incentivazione dei meccanismi di rotazione. Non senza che l'effettiva portata di una simile previsione sia in realtà da valutare anche alla luce della nota obbligatorietà *ex lege* della stessa rotazione (cfr. commi 7 e 8, art. 1, l. n. 223/1991 e norme collegate). Rotazione che, infatti, appunto in quanto di per sé obbligatoria in via generale, non è *stricto iure* da doversi incentivare, ed a meno che il riferimento non sia, in proposito, all'eventualità di una possibile deroga allo stesso obbligo di rotazione, comunque per comprovate ragioni di ordine tecnico-organizzativo (cfr. ancora comma 8, art. 1, l. n.

⁽⁷⁾ Questo, infatti il testo originario del n. 4, lett. a, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428/2014 S. (poi modificato in virtù degli emendamenti approvati dalla Commissione lavoro del Senato e confermati anche all'esito della successiva approvazione del Senato l'8 ottobre 2014): «revisione dei limiti di durata, rapportati ai singoli lavoratori e alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato».

223 cit.). Deroga che, ad esempio, è ipotizzabile che possa essere disincentivata mediante la previsione di un aggravio degli oneri a carico dell'impresa: così come anche in proposito il governo ben può stabilire in autonomia, stante il difetto di prescrizioni precipue anche in proposito in sede di disegno di legge delega.

4.5. La rimodulazione degli oneri di contribuzione alla CIG in ragione del suo effettivo utilizzo

Si è già avuto modo di accennare alla novità delle indicazioni di cui al d.d.l. delega n. 1428 S. in tema di «previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici» e di «riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo» (cfr., rispettivamente, n. 5 e n. 6, lett. a, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.).

L'ipotesi è quella della diretta commisurazione degli oneri di partecipazione ai costi del sistema delle integrazioni salariali in ragione dell'effettivo utilizzo della stessa CIG da parte delle imprese, oltreché a livello settoriale, secondo una sorta di meccanismo di c.d. *bonus/malus* di taglio eminentemente assicurativo, i cui termini di concreta attuazione, tuttavia, sono ancora una volta lasciati alla discrezionalità del governo.

In sede di d.d.l. delega n. 1428 S., infatti, anche in proposito sono prefigurate mere indicazioni di carattere generale, ma senza precisare nulla in merito ai termini di effettiva determinazione degli standard di compartecipazione al sistema dei costi della CIG a seconda della sua effettiva utilizzazione, o meno, da parte delle singole imprese, neanche solo in forma di esplicitazione di un mero parametro-criterio minimo e/o massimo di possibile variazione. E, parimenti, enunciata la direttiva di fondo nel senso di una riduzione degli oneri contributivi ordinari, i termini secondo cui determinare tale riduzione non sono in alcun modo specificati, come pure permangono imprecisate le condizioni di rimodulazione degli stessi oneri in ragione dell'effettivo utilizzo della CIG in relazione ai vari settori.

Al di là dell'amplissima autonomia di azione che ne risulta in favore dell'esecutivo al cospetto della genericità della delega, è da convenire che la prefigurata correlazione dell'entità degli oneri di partecipazione ai costi del sistema sulla base dell'effettivo utilizzo della CIG, tanto da parte delle singole imprese che a livello di settore, si prospetti quale novità senz'altro interessante, che rileva quale innegabile elemento di equità nella distribuzione dei costi

della CIG, nonché, al contempo, di responsabilizzazione per le imprese e comunque di *self restraint* tangibile a contrasto di possibili casi di utilizzo incontrollato dell'intervento CIG. Ciò con le intuibili ricadute positive che ben potrebbero delinearci anzitutto sul piano di un contenimento degli accessi alla CIG, ed anche delle stesse economie di gestione del sistema delle integrazioni salariali.

4.6. La revisione dell'ambito di applicazione della CIG e dei fondi di solidarietà ex art. 3, l. n. 92/2012

La prospettata «revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92 fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi e previsione della possibilità di destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4» (cfr. n. 7, lett. a, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S. cit., nella sua versione modificata approvata dal Senato l'8 ottobre 2014) importa il conferimento al governo di una sorta di delega in bianco, anche qui non essendo in nessun modo esplicitati i criteri secondo cui doversi procedere al riguardo.

La qual cosa si rivela sicuramente opinabile specie se si considera che a rilevare è, in proposito, il riferimento sia all'intervento ordinario sia all'intervento straordinario delle integrazioni salariali, oltreché agli stessi fondi di solidarietà ex art. 3, l. n. 92/2012. Al punto che ad essere demandato all'esecutivo è così il riassetto del campo di applicazione della totalità dei trattamenti di tutela della mancanza di lavoro «in costanza di rapporto di lavoro»; ma tanto in via indubbiamente semplicistica proprio alla luce della rimarcata completamente mancata definizione della delega conferita in questo senso.

Sempre nel difetto dell'esplicitazione di criteri di sorta in proposito, può solo presumersi che il prefigurato riassetto difficilmente possa aversi in forma estensiva dell'area di applicazione delle tutele rispetto al regime attuale: in particolare, in mancanza della previsione di nuove risorse e, anzi, dell'esclusione espressa del derivare dall'attuazione della delega in parola di «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (cfr. comma 12, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.), nonché comunque in considerazione delle economie di gestione della CIG che si ambisce realizzare mediante la stessa delega. Al contempo, atteso il previsto operare dei fondi di solidarietà bilaterali ex art. 3, l. n. 92 cit. in relazione ai «settori non coperti dalla normativa in materia di inte-

grazione salariale», è da ritenere che eventuali modifiche in via estensiva oppure restrittiva dell'ambito di applicazione dell'intervento CIG dovrebbero tendenzialmente riflettersi in senso simmetricamente opposto rispetto all'area di operatività dei cennati fondi bilaterali.

In ogni caso, con il riferimento della delega anche alla revisione del campo di applicazione dei «fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92» è confermato, in sede di d.d.l. n. 1428 S., il varo di tali fondi di solidarietà *ex art. 3, l. n. 92/2012 cit.*, peraltro prendendo realisticamente atto dei ritardi registratisi in diversi settori nell'istituzione e/o comunque nell'effettiva loro entrata a regime secondo la tempistica di cui allo stesso art. 3, l. n. 92 (spec., commi 4-18 e 19-21), e difatti delegando il governo a provvedere a fissare «un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi», a riapertura di fatto della stessa tempistica di cui già all'art. 3, l. n. 92 cit.

La considerazione, in relazione alla prefigurata revisione dell'ambito di applicazione di CIGO, CIGS e fondi di solidarietà *ex art. 3, l. n. 92/2012*, della possibile realizzazione di risparmi di spesa vale a svelare l'opzione di carattere essenzialmente restrittivo secondo la quale risulta modulata l'avvianda manovra di riassetto in materia: ove è appunto ad un restringimento dell'area d'intervento delle tutele, nonché, dunque, alle minori risorse utilizzate in questo senso che appare evidentemente riportata la possibile realizzazione di risparmi di spesa.

Opinabile è, ancora al riguardo, la previsione della possibile destinazione di detti eventuali risparmi «al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4», art. 1, d.d.l. n. 1428 S., e, quindi, in via indistinta, non solo per la CIG o gli stessi fondi di solidarietà *ex art. 3, l. n. 92/2012*, ma anche per i trattamenti di disoccupazione e per tutti gli ammortizzatori sociali in genere, oltreché pure in tema di servizi per l'impiego e di politiche attive. Ciò in termini che importano un tendenziale pregiudizio per l'intervento CIG, alla luce dello spostamento di risorse dalla CIG verso altre poste che in tal senso potrebbe appunto aversi, sempre nella pressoché totale autonomia di determinazione da parte dell'esecutivo, in difetto di indicazioni precipue di sorta anche sul punto in sede di d.d.l. delega n. 1428 S.

4.7. Novità in materia di contratti di solidarietà

Con previsione aggiunta alla versione originaria del testo del d.d.l. n. 1428 S. in virtù di un emendamento approvato dalla Commissione lavoro del Senato (e confermata anche nel testo approvato dal Senato l'8 ottobre 2014), un'ulteriore

ampia delega per il governo è prefigurata anche in tema di «revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei contratti di solidarietà, con particolare riferimento all'art. 2 del decreto legge n. 726 del 1984, nonché alla messa a regime dei contratti di solidarietà di cui all'art. 5, commi 5 e 8 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236» (così n. 8, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S.).

Pure in proposito manca l'indicazione di alcun criterio specifico cui doversi attenere, sicché a risulturne è una larga discrezionalità di azione in favore dell'esecutivo, senza che se ne possano prevedere attendibilmente i termini di effettivo svolgimento, sempre proprio alla luce della rimarcata genericità ed ampiezza della delega.

Il riferimento espresso è tuttavia, nel caso, a contratti di solidarietà non rientranti nell'area d'intervento della CIG, quali appunto quelli c.d. espansivi *ex art. 2, d.l. n. 726/1984*, nonché quelli stipulati al fine di evitare o ridurre licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo da imprese «non rientranti nel campo di applicazione dell'art. 1 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726» (che disciplina, come noto, i c.d. contratti di solidarietà difensivi) e da imprese artigiane parimenti escluse dalla CIGS, anche se occupanti meno di sedici dipendenti, rispettivamente *ex commi 5 e 8, art. 5, d.l. n. 148/1993*. Sicché la prospettata delega appare così destinata, in proposito, ad incidere in relazione a quei trattamenti di sostegno “altri” rispetto alle integrazioni salariali previsti in relazione a siffatte ipotesi di contratti di solidarietà.

Sebbene, in realtà, stante il richiamo in generale, da parte del d.d.l. n. 1428 S., ai “contratti di solidarietà” latamente intesi, non possa escludersi *stricto iure* che nell'esercizio della delega l'intervento sia esteso anche in riferimento ai contratti di solidarietà c.d. “difensivi”, *ex art. 1, d.l. n. 726/1984*, e, dunque, agli stessi trattamenti CIGS previsti in correlazione ad essi. Tantopiù, peraltro, in considerazione dell'impulso dei contratti di solidarietà c.d. difensivi verso il quale si è già osservato pare comunque propendere per più versi lo stesso d.d.l. n. 1428 S. (si veda *supra, sub § 4.3*).

5. Principi e criteri direttivi in tema di “strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria”

In ordine, invece, agli “strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria” il d.d.l. n. 1428/2014 S. riporta l'esercizio della delega da parte dell'esecutivo ai seguenti “criteri e principi direttivi”: «1) rimodulazione

dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore; 2) incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti; 3) universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite; 4) introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa; 5) eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti; 6) eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale» (così lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 cit.).

5.1. La rimodulazione in via unitaria dell'ASpI

Istituita di recente ai sensi dell'art. 2, l. n. 92/2012, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) risulta confermata dal d.d.l. delega n. 1428/2014 S. quale trattamento unico di sostegno del reddito nel caso di disoccupazione, ad applicazione tendenzialmente generale per i lavoratori subordinati e però con la prevista novità dell'estensione anche all'area del lavoro autonomo (spec. i collaboratori coordinati e continuativi: su cui si veda *infra, sub* § 5.3), al contempo demandando all'esecutivo, tuttavia, il compito di provvedere ad una rimodulazione della stessa ASpI. Rimodulazione dell'ASpI che, in particolare, sempre il d.d.l. n. 1428 S. prevede essere da svolgersi secondo due direttive: vale a dire, nel senso della «omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi», nonché «rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore» (cfr. n. 1, lett. *b*, comma 2, art. 1).

La prefigurata omogeneizzazione normativa dei trattamenti ordinari e di quelli brevi di tutela della disoccupazione importa la tendenziale riconduzione dell'ASpI e della c.d. mini-ASpI ad un'unica ipotesi di prestazione-regime regolamentare, così come sembra deporre, del resto, lo stesso riferimento da par-

te del testo del d.d.l. n. 1428 S. sempre, e solo, all'ASpI, nonché mai citando la mini-ASpI, peraltro anche con la previsione del criterio-obiettivo dell'universalizzazione del campo di applicazione della medesima ASpI. Ma ciò, appare da ritenere, senza che in questo modo sia revocata in discussione la dualità in sé delle ipotesi-prestazioni di tutela, nonché, in specie, accanto ai trattamenti ASpI "ordinari", la persistente operatività di c.d. trattamenti brevi (*id est*, l'attuale mini-ASpI), evidentemente al cospetto di requisiti contributivi solo ridotti: in coerenza alla stessa prescritta correlazione dell'entità-durata delle tutele all'anzianità contributiva del prestatore.

In forza della prospettata omogeneizzazione normativa, a risultare è, in ogni caso, l'essenziale coincidenza del campo di applicazione dei trattamenti ordinari ASpI e dei trattamenti brevi.

È noto, invero, come, *ex art.* 2, l. n. 92/2012, siano individuati quali possibili aventi titolo alla mini-ASpI gli stessi soggetti potenziali beneficiari dell'ASpI. Ed una tale impostazione appare confermata appunto in forza della prevista omogeneizzazione dei regimi. Con la conseguenza che, pur in difetto di un riferimento espresso alla mini-ASpI e/o ai trattamenti brevi in sede di d.d.l. n. 1428 S. cit., i nuovi soggetti in favore dei quali si prevede l'estensione dell'ASpI e/o che ne saranno beneficiari in futuro in virtù della cennata universalizzazione della stessa ASpI (cfr. n. 3, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.), risultano al contempo rilevare quali possibili beneficiari anche della mini-ASpI e dei trattamenti brevi in genere.

Ciò, tuttavia, fermi restando, oltre al richiesto stato di disoccupazione, i differenti requisiti contributivi di accesso vigenti rispettivamente per l'ASpI e per la mini-ASpI (c.d. trattamento ordinario e trattamento breve: cfr., nell'ordine, commi 4 e 20, art. 2, l. n. 92/2012): che, infatti, appare da convenire restare invariati, in particolare in mancanza di una diversa indicazione specifica in proposito ad opera del d.d.l. delega n. 1428 S. Sebbene l'ambito generale di estensione della prospettata delega in tema di «rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego» non consenta di escludere a priori, in sede di attuazione della stessa delega da parte dell'esecutivo, l'eventualità di una qualche possibile modifica anche in ordine ai cennati odierni requisiti contributivi di accesso alle tutele.

Sempre la prefigurata riconduzione ad un regime normativo unitario viene a confermare un rapporto di essenziale permeabilità tra trattamenti ordinari e trattamenti brevi: in relazione, in specie, al possibile operare in via successiva delle due tipologie di tutela.

È questo il caso, invero, di un lavoratore già fruitore di trattamento di tutela breve, in quanto in possesso (solo) dei requisiti ridotti richiesti, che possa poi accedere anche all'ASpI ordinaria, una volta maturatine i requisiti prescritti. Eventualità, questa, già prefigurata in riferimento all'entrata a pieno regime dell'ASpI, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, *ex* comma 11, lett. *a* e *b*, art. 2, l. n. 92/2012, e che in questo senso risulta confermata. Ciò, tuttavia, ferma restando l'incidenza dei periodi di già avvenuta percezione dei trattamenti brevi in relazione al computo della durata massima di fruizione dell'ASpI (cfr., spec., commi 11 e 45, art. 2, l. n. 92 cit.), nonché in termini che importano il sostanziale rilevare del trattamento di tutela breve in via di anticipazione, o, comunque, quale prima tranche rispetto al trattamento ordinario ASpI.

5.2. Rideterminazione della durata dei trattamenti di tutela in ragione dei meriti contributivi

Di sicuro rilievo è, poi, la prescrizione della determinazione di un rapporto di corrispondenza diretta della «durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore», anche con l'indicazione ulteriore dello «incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» (cfr., così, rispettivamente, n. 1, ultimo periodo, e n. 2, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.): anzitutto in ragione della previsione in sé, in tal modo, di una gradazione della durata, e, quindi, dell'entità, dei trattamenti di tutela, nonché alla luce del rapporto di proporzionalità diretta così delineato in proposito tra gli effettivi meriti contributivi dei singoli lavoratori e la medesima durata-entità delle tutele. Specie in considerazione della precisa indicazione del medesimo tenore che si è visto essere fornita dallo stesso d.d.l. n. 1428 S. già in sede di enunciazione dello «scopo» della delega, in particolare nel senso «di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele [...] legate alla storia contributiva dei lavoratori» (cfr. comma 1, art. 1, d.d.l. delega n. 1428 S., su cui si veda *supra*, *sub* § 3).

Una tale prospettata precipua valorizzazione dei meriti contributivi ai fini della determinazione della durata-entità della tutela concretamente fruibile in caso di disoccupazione involontaria importa un'evidente revisione della linea d'impostazione pressoché univocamente «egualitaria» tracciata dal legislatore del 2012.

Ai sensi dell'art. 2, l. n. 92/2012, infatti, l'intera questione della tutela della disoccupazione risulta riportata univocamente all'ASpI quale prestazione unitaria e ad applicazione essenzialmente generale ed invariabile nella sua durata-

entità, con relativa eliminazione della previgente c.d. indennità di disoccupazione, nonché di ogni trattamento particolare di tutela (*id est*, c.d. indennità di mobilità e trattamento di disoccupazione speciale per l'edilizia), a parte la sola indennità di disoccupazione agricola. Ove, però, è innegabile, a fronte di ciò, il rilevare dell'esigenza di una certa possibile gradazione degli standard di protezione: risultando infatti eccessivamente limitativo che in relazione a tutti i casi ed ipotesi disoccupazione involontaria rilevi sempre, e solo, un'unica prestazione di tutela del tutto invariabile per durata-entità, senza alcun spazio di possibile considerazione anche per casi di oggettivamente particolare difficoltà di reimpiego e nemmeno per eventuali situazioni di bisogno di peculiare gravità. Ebbene, ad una tale esigenza di possibile modulazione degli standard di protezione viene appunto a rispondere il d.d.l. delega n. 1428 S., riportando il possibile variare della durata-entità del trattamento di tutela fruibile concretamente ai meriti contributivi del singolo prestatore, nonché, dunque, ad un parametro di oggettiva razionalità, equità ed anche di equilibrio economico-gestionale (alla luce della prospettata relazione di corrispondenza diretta tra contributi versati e prestazioni), e, pertanto, anche in tal senso in linea di principio senz'altro condivisibile.

A rilevare è, tuttavia, anche sul punto, una certa genericità della prospettata delega, in quanto, pur al cospetto dell'esplicitazione del criterio di corrispondenza tra possibile variazione della durata-entità della tutela in ragione dei meriti contributivi, nessuna indicazione è fornita in sede di d.d.l. n. 1428 S. in merito ai termini concreti di tale possibile variazione: né in ordine ai differenti standard di protezione prefigurabili in questo senso, né in riferimento agli stessi livelli di contribuzione cui riportare l'accesso ai differenti standard di protezione. Ciò a parte il solo riferimento «a carriere contributive più rilevanti»: che al più potrebbe opinarsi valere quale delimitazione di una possibile gradazione *in melius* delle tutele solo in relazione appunto alle «carriere contributive più rilevanti» (senza che in alcun modo sia peraltro esplicitato neanche quando una carriera contributiva sia da reputare “più rilevante”), ma con una simile ipotesi interpretativa che, in realtà, tende a risultare di fatto superata alla luce della cennata coeva previsione generale di necessaria corrispondenza diretta tra «la durata dei trattamenti alla progressiva storia contributiva del lavoratore» (a prescindere, cioè, da una maggiore o minore rilevanza della carriera contributiva del singolo prestatore).

Sicché pure in proposito è obiettivamente molto ampia l'autonomia di azione che ne viene a risultare per il governo in sede di attuazione della delega.

5.3. L'estensione dell'ASpI al lavoro autonomo in relazione ai collaboratori coordinati e continuativi

L'indicazione espressa nel d.d.l. n. 1428/2014 S. nel senso della «universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI» quale criterio direttivo al quale il governo è chiamato ad attenersi nell'esercizio della delega conferitagli in materia viene chiaramente a confermare la portata appunto universale dell'ASpI affermata in sede di sua istituzione *ex art. 2, l. n. 92/2012*.

Non senza, però, che a rilevare da parte del d.d.l. n. 1428 S. cit. sia, in proposito, il significativo elemento di novità, rispetto al vigente regime *ex art. 2, l. n. 92 cit.*, della prevista estensione della stessa ASpI «ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa [...] mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite» (così sempre n. 3, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.).

È noto, infatti, che l'art. 2, l. n. 92/2014 cit. abbia individuato quale ambito di riferimento dell'ASpI l'area del lavoro subordinato (cfr. comma 2, art. 2), al contempo anzi pure prevedendo in relazione al lavoro autonomo, e segnatamente ai soli collaboratori a progetto *ex art. 61, comma 1, d.lgs. n. 276/2003*, operanti in regime monocommittenza ed aventi determinate condizioni di reddito e di contrazione dell'attività, la particolare indennità *una tantum* di disoccupazione (*rectius*, di sottooccupazione nell'anno precedente) *ex commi 51-56, art. 2, l. n. 92 cit.*, quale prestazione evidentemente “altra” rispetto all'ASpI. E, peraltro, con tale stessa indennità *una tantum* che, pur in presenza dei requisiti richiesti, risulta comunque anche incerta nella sua attribuzione, in quanto condizionata nell'effettivo riconoscimento alla capienza del relativo fondo di finanziamento, ed in particolare, quindi, al dato estemporaneo della contingente copertura economica al momento della presentazione della domanda di riconoscimento della prestazione: secondo il semplicistico criterio per il quale «chi prima arriva meglio alloggia».

Indi il carattere sostanziale del mutamento di scenario che si determina alla luce della prefigurata estensione dell'ASpI, da parte del d.d.l. delega n. 1428 S., anche in relazione al lavoro autonomo. Oltre che in ragione della novità assoluta della stessa estensione in sé dell'ASpI appunto al lavoro autonomo, giacché nel caso l'ambito di riferimento appare comunque più ampio rispetto alla cennata medesima indennità *una tantum ex commi 51-56, art. 2, l. n. 92 cit.*: in mancanza dell'esplicitazione, appunto diversamente rispetto a tale indennità *una tantum*, del requisito-limite sia di un'attività in regime di monocommit-

tenza, sia di una determinata condizione di reddito, sia altresì dell'eventualità di un condizionamento dell'attribuzione della prestazione alla copertura finanziaria al momento della domanda.

Va comunque chiarita l'effettiva portata della prospettata estensione dell'ASpI sul piano della concreta individuazione dei lavoratori autonomi suoi potenziali beneficiari.

Il riferimento testuale è, in proposito, come visto, «ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa» e, dunque, ad un'area più estesa rispetto ai «collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 61, comma 1, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [...] in regime di monocommittenza» assunti quali destinatari della citata indennità *una tantum ex* commi 51-56, art. 2, l. n. 92 cit., nonché comunque tale da assumere valenza essenzialmente generale.

Seppure al netto di una qualche non lineare sovrapposizione di concetti tra co.co.co. e lavoratori a progetto, è da convenire, infatti, che, in sede di previsione della menzionata indennità *una tantum ex* commi 51-56, art. 2 cit., il legislatore del 2012 abbia inteso il lavoro a progetto quale parte rispetto all'area-insieme (più ampio) delle collaborazioni coordinate e continuative, al contempo delimitando poi l'applicazione della cennata indennità *una tantum* all'ambito (ulteriormente più circoscritto) dei soli lavoratori a progetto operanti in regime di monocommittenza con le caratteristiche di cui al comma 51, art. 2, l. n. 92 cit.

Ove, posto un simile dato di partenza *ex* commi 51-56, art. 2, l. n. 92 cit., l'odierno riferimento in generale, da parte del d.d.l. n. 1428 S., «ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa» è ragionevole ritenere che valga ad importare la prefigurata estensione dell'ASpI appunto all'intera area delle collaborazioni coordinate e continuative latamente intese, compresi in ogni caso in queste la generalità dei lavoratori a progetto, con le sole eccezioni degli «amministratori e sindaci» indicate espressamente in proposito. E non senza che, anzi, possa ipotizzarsi, sia pure in prospettiva, nonostante il riferimento espresso ai soli co.co.co. *sub* n. 3, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., un'estensione anche ulteriore dell'ASpI sempre nell'area del lavoro autonomo al di là degli stessi co.co.co. e/o dei lavoratori a progetto: sulla scorta del criterio generale di «universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI», enunciato senza limitazioni di sorta in riferimento al lavoro autonomo nella sua interezza, e comunque anche alla luce di situazioni di ingiustificata disparità di trattamento che appunto nell'ambito del lavoro autonomo potrebbero venire ad emergere rispetto al riconoscimento, o meno, dell'ASpI.

A fronte della prevista estensione «dell'ASpI [...] ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa», pressoché scontato è il coevo venir meno «degli attuali strumenti di sostegno del reddito», dei quali, infatti, il d.d.l. n. 1428 S. prevede opportunamente in una l'abrogazione espressa.

Mentre permangono comunque tutti da definire termini e modalità di finanziamento della medesima estensione «dell'ASpI [...] ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa», nonché della relativa contribuzione in tal senso a carico di tali lavoratori e/o delle imprese committenti. Con ogni questione in proposito che è semplicisticamente rimessa alla pressoché totale autonomia di determinazione dell'esecutivo, stante la mera previsione della «eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite», ed anche qui nel difetto dell'indicazione, da parte del d.d.l. delega n. 1428 S., di alcun criterio secondo il quale provvedere alla relativa regolamentazione in materia.

Senza che per i co.co.co. possa chiaramente valere il sistema di finanziamento-contribuzione ASpI operante in riferimento al lavoro subordinato (cfr. commi 24 ss., nonché commi 31 ss., art. 2, l. n. 92/2012). Com'è evidente già se si considera che – secondo quanto confermato dalla stessa indennità di disoccupazione *una tantum ex* comma 51, art. 2, l. n. 92/2012 – per i co.co.co., diversamente dai lavoratori subordinati, quale evento-tipo produttivo della condizione di disoccupazione (o, comunque, di sottoccupazione) involontaria non rileva un licenziamento e/o tantomeno una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro in sede di procedura *ex* art. 7, l. n. 604/1966 (cfr., spec., comma 7, come modificato *ex* comma 40, art. 2, l. n. 92/2012): circostanza, questa, che appare chiaramente già in sé preclusiva del possibile operare per i co.co.co. dell'ipotesi-fonte di finanziamento diretto dell'ASpI che in riferimento al lavoro subordinato è posta a carico dei datori di lavoro nel caso di licenziamento e, comunque, «in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni» *ex* comma 31, art. 2, l. n. 92/2012. Ma ove, in realtà, parimenti da escludere in relazione ai co.co.co. è in generale lo stesso sistema di contribuzione ordinaria al finanziamento dell'ASpI prefigurato in riferimento al lavoro subordinato *ex* commi 24 ss., art. 2, l. n. 92: alla luce delle ben note peculiarità e, comunque, diversità sostanziali rispetto al lavoro subordinato dei «lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa», tali da rendere oggettivamente impraticabile ogni supposta operazione semplicisticamente estensiva di tal fatta.

Di buon senso appare la previsione di «un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite» (cfr. n. 3, ultimo periodo, lett. *b*, comma 2, art.

1, d.d.l. n. 1428 S.), che, come tale, vale a consentire gli aggiustamenti del caso che potranno emergere come necessari rispetto al sistema di finanziamento-contribuzione dell'ASpI da definirsi ai sensi della delega in relazione ai «lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa» appunto entro il biennio dalla sua entrata in vigore.

5.4. L'introduzione di massimali in riferimento alla contribuzione figurativa

L'ulteriore indicazione del d.d.l. n. 1428 S. cit. nel senso della «introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa» (cfr. n. 4, lett. *b*, comma 2, art. 1) è ancora una volta del tutto generica ed indefinita, nonché tale da lasciare anche in proposito largo spazio all'autonomia di determinazione dell'esecutivo: nel difetto di alcuna indicazione di sorta, in particolare, in merito a termini-misura di siffatti (solo asseriti) massimali.

Va da sé che una simile previsione appare comunque propendere nel senso di una possibile riduzione anche rilevante degli standard di protezione: in particolare, nel momento in cui, appunto con l'introduzione di massimali, la contribuzione figurativa non è riportata più alla retribuzione, bensì alla prestazione-trattamento di tutela della disoccupazione.

5.5. L'eventuale introduzione di una prestazione di tutela ulteriore "post ASpI"

Altra novità senz'altro significativa è rappresentata, poi, dalla prefigurata «eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» (cfr. n. 5, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428/2014 S.). Una novità che, ad ogni modo, si pone quale opportuna parziale correzione di rotta rispetto alle previsioni della l. n. 92/2012.

Al cospetto della riconduzione *ex art. 2, l. n. 92/2012*, dell'intera questione della tutela della disoccupazione involontaria all'ASpI, quale prestazione generale unitaria ed essenzialmente invariabile nella sua durata-entità, nonché del relativo coevo venir meno di trattamenti peculiari di protezione, infatti, è

stato già rimarcato il determinarsi dell'esigenza di una certa possibile gradazione degli standard di tutela e, quindi, di un qualche temperamento rispetto ad una rigida invariabilità dell'ASpI.

Ebbene, ad una tale esigenza si è già osservato dare un effettivo concreto riscontro il d.d.l. n. 1428 S. mediante la prefigurata possibilità di variazione in senso migliorativo della durata-entità delle tutele in ragione dei meriti contributivi del singolo lavoratore (cfr. comma 1, nonché, *amplius*, n. 1 e n. 2, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.).

Ma alla medesima esigenza di un possibile incremento delle tutele rispetto alla durata-entità ordinaria dell'ASpI risponde chiaramente anche l'ipotizzata prestazione "aggiuntiva" ex n. 5, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., sebbene sostanzialmente diversi ne risultino fondamento e struttura rispetto al considerato possibile incremento delle tutele in ragione dei meriti contributivi.

Una tale prestazione aggiuntiva "post ASpI" risulta infatti prefigurata del tutto indipendentemente dai meriti contributivi del singolo prestatore (assumendosi evidentemente come sufficiente al riguardo il possesso dei requisiti contributivi che ha già consentito *ab initio* l'accesso all'ASpI), ed essendo viceversa riportata nella sua possibile operatività-riconoscimento ad una precipua condizione di bisogno del singolo lavoratore ancora disoccupato all'atto della scadenza dell'ASpI, che in particolare si stabilisce essere acclarata dalla presenza di «valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente». Ciò in forma che vale ad ascrivere una valenza essenzialmente assistenziale alla prestazione, e pertanto ad escluderne una natura assicurativo-previdenziale, come del resto confermato dalla stessa prevista possibile mancanza di copertura figurativa.

A rilevare in proposito è, in buona sostanza, la pragmatica presa d'atto dell'elevata gravità della questione disoccupazione e, quindi, dell'essenziale non ascrivibilità al prestatore del protrarsi della sua mancata occupazione, appunto alla luce del riconoscimento di un possibile supplemento di tutela che valga a far fronte alla condizione di bisogno di quei lavoratori che alla scadenza dell'ASpI loro malgrado non abbiano ancora trovato reimpiego, nonché, pertanto, a revisione della rigidità diversamente prospettata in proposito dalla l. n. 92/2012. Il tutto sulla scorta di un parametro di selezione oggettivamente equo ed attendibile della medesima effettiva condizione di bisogno, quale l'indicatore ISEE, come tale in linea di massima senz'altro condivisibile.

Nulla è detto, tuttavia, in merito all'entità e la durata della prestazione aggiuntiva in parola, la cui definizione risultano in tal senso pertanto rimesse all'autonomia di determinazione del governo. Ove, appunto in mancanza di indicazioni da parte del d.d.l. delega n. 1428 S., può al riguardo solo ipotizzar-

si che l'importo possa restare quello "pieno" del trattamento ASpI già percepito, oppure che sia stabilito, invece, un importo inferiore e/o, eventualmente, anche variabile a seconda delle condizioni economiche di effettivo bisogno del singolo prestatore e del suo nucleo familiare. Fermo restando che permane comunque da risolvere la questione di fondo del reperimento delle risorse necessarie al riguardo, specie alla luce della già rimarcata prescrizione generale per la quale «dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (cfr. comma 12, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.), e considerato che sempre dal d.d.l. n. 1428 S. non è individuata alcuna risorsa di finanziamento della prefigurata prestazione aggiuntiva "post ASpI".

Parimenti all'autonomia di determinazione dell'esecutivo è rimessa la possibile mancanza di copertura figurativa in relazione a siffatta prestazione aggiuntiva "post ASpI": difatti prevista dal d.d.l. n. 1428 S. come "eventuale". Anche se, in realtà, sempre al cospetto dell'evidenziato vincolo generale della esclusione di nuovi oneri a carico della finanza pubblica, e comunque della mancata individuazione di fonti di finanziamento al riguardo in sede di d.d.l. delega n. 1428 S., si prospetta in sé indubbiamente remota l'ipotesi di una possibile copertura figurativa in relazione alla cennata prestazione aggiuntiva "post ASpI". La prefigurata «previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» a carico dei lavoratori beneficiari della prestazione aggiuntiva "post ASpI" (cfr. n. 5, lett. b, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.) si pone in chiara coerenza con il principio del condizionamento dell'erogazione della prestazioni previdenziali di tutela per la mancanza di lavoro alla circostanza che il prestatore si renda parte diligente nella ricerca di un'occupazione, segnatamente accettando eventuali offerte d'impiego, collaborando attivamente alle iniziative funzionali alla sua riqualificazione ed aggiornamento professionale che gli siano proposte, nonché anche impegnandosi in opere o servizi di utilità che nelle more sia chiamato svolgere.

Già affermata in generale *ex art. 1-quinquies*, d.l. n. 249/2004, convertito, con modifiche, nella l. n. 291/2004 (cfr., conf., art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008, convertito, con modifiche, nella l. n. 2/2009), infatti, una tale condizionalità delle tutele risulta espressamente confermata dalla l. n. 92/2012, in riferimento tanto alle integrazioni salariali che ad ogni trattamento di disoccupazione propriamente detto, con segnata previsione della decadenza dalla prestazione di tutela nel caso di comportamenti incongrui da parte del prestatore (cfr. art. 4,

commi 40-43, l. n. 92/2012 cit.)⁽⁸⁾. E tanto in termini che, evidentemente, non possono non valere in forma vieppiù stringente anche in merito alla prospettata prestazione aggiuntiva “post ASpI”, in considerazione del suo rilevare in via “supplementare” e, comunque, “ulteriore”, oltreché pure “successiva” sul piano temporale, rispetto alla prestazione ASpI ordinaria, quale trattamento particolare c.d. di “migliore favore”, nonché quindi tale dal richiedere una ancora più rigida osservanza da parte del lavoratore dei cennati doveri di attivazione ai fini del suo reimpiego. Ma ciò verosimilmente già *ex se*, nonché, dunque, a prescindere dalla necessità di una disposizione *ad hoc* appunto in riferimento alla cennata prestazione “post ASpI”.

Onde un’essenziale superfluità di siffatta odierna previsione in tema di «obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» *sub* n. 5, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., specie nel difetto di disposizioni di sorta particolari in relazione alla stessa prestazione “post ASpI”.

Tantopiù dal momento che, anzi, la medesima previsione in parola tende a perdere una concreta possibilità di reale significato al cospetto di quanto disposto in generale, ma comunque anche in via più dettagliata, *sub* lett. *c* e *d* del medesimo comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 (su cui si veda *infra*), in merito alla necessità di «un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b)» (*id est*, tanto le c.d. tutele “in costanza di rapporto di lavoro” che i trattamenti di disoccupazione, compresa evidentemente la stessa prestazione aggiuntiva “post ASpI”) ai fini del suo reimpiego e delle relative sanzioni. Il che, peraltro, anche a fronte del rilevare al riguardo di un probabile difetto di coordinamento tra il testo del capoverso n. 5, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. ed il testo delle lett. *c* e *d* dello stesso comma 2, art. 1 cit. aggiornato in virtù degli emendamenti approvati dalla Commissione lavoro del Senato (e confermati all’esito dell’approvazione 8 ottobre 2014 da parte del Senato della versione così aggiornata del disegno di legge delega). Ove, infatti, nella versione originaria della lett. *c*, comma 2, art. 1 cit. l’unico riferimento era ad un coinvolgimento del lavoratore che ne favorisse «l’attività a beneficio delle comunità locali», mentre, invece, sempre nel testo originario del comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. la lett. *d* mancava del tutto (si veda *amplius infra*). Senza che si sia poi provveduto ad alcun coordinamento rispetto alla (immodificata) disposizione di cui al n. 5, lett. *b* di cui già alla versione originaria del comma 2 dello stesso art. 1 cit. pur al cospetto delle cennate modifiche della lett. *c* e dell’introduzione *ex novo* della lett. *d* soprav-

⁽⁸⁾ In argomento si veda *amplius infra*, *sub* § 6.

venute nella versione aggiornata del medesimo comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. poi approvata l'8 ottobre 2014 da parte del Senato.

5.6. Sganciamento dell'accesso ai servizi assistenziali dalla condizione di disoccupazione

Appare in linea di principio condivisibile, infine, la prevista «eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale» (cfr. n. 6, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit.).

È infatti razionale che l'accesso a prestazioni assistenziali sia riportato ad un'effettiva condizione di bisogno, che ovviamente è indotta da uno stato di disoccupazione, ma che, comunque, è da condividere che sia attestata da elementi certi, nonché segnatamente, quindi, in primo luogo, mediante il c.d. indicatore ISEE: non potendosi evidentemente escludere che, pur al cospetto di un formale stato di disoccupazione, possa non rilevare una particolare condizione personale di bisogno.

Senza contare che, anzi, potrebbe anche valutarsi se la stessa erogazione dei trattamenti di disoccupazione non sia da riportare, almeno in parte, ad una verifica dell'effettiva condizione personale di bisogno sempre sulla base del medesimo indicatore ISEE: così come si è appena visto avvenire in relazione alla prefigurata prestazione aggiuntiva “post ASpI” *ex* n. 5, lett. *b*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S., ma secondo un'impostazione che potrebbe trovare un'applicazione più estesa, specie in riferimento a prestazioni aventi connotazione più prettamente assistenziale (quale appunto si è constatato la cennata prestazione “post ASpI”).

6. Il condizionamento dell'erogazione degli ammortizzatori sociali all'effettiva attivazione del lavoratore al fine del suo possibile reimpiego

Quale indicazione finale di carattere generale cui conformare il prefigurato riassetto della normativa in materia di ammortizzatori sociali demandato al governo, il d.d.l. n. 1428 S. afferma la necessità della previsione di un coinvolgimento attivo dei beneficiari delle prestazioni di protezione ai fini del loro reimpiego ed anche in attività in favore delle comunità locali, con la relativa apposita sanzione dell'eventuale indisponibilità in tal senso. Ciò, invero, così infatti disponendo in segnata relazione sia alle c.d. tutele “in costanza di rap-

porto di lavoro” sia ai trattamenti di disoccupazione: «c) con riferimento agli strumenti di cui alle lettere a) e b), individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b), al fine di favorirne l’attività a beneficio delle comunità locali, tenuto conto della finalità di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del medesimo soggetto secondo percorsi personalizzati, con modalità che non determinino aspettative di accesso agevolato alle amministrazioni pubbliche; d) adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali di cui alla lettera c)» (cfr. lett. *c* e *d*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. cit., nella sua versione aggiornata alla luce degli emendamenti approvati dalla Commissione lavoro del Senato, nonché confermata all’esito dell’approvazione 8 ottobre 2014 da parte del Senato del testo così modificato dello stesso disegno di legge) ⁽⁹⁾.

Si tratta evidentemente anche qui dell’esplicitazione di una direttiva di buon senso, che viene a confermare il principio generale del condizionamento dell’erogazione delle prestazioni di tutela per la mancanza di lavoro all’assunzione, da parte del lavoratore, di una condotta virtuosa e/o comunque “attiva” ai fini del suo reimpiego, anzitutto in forma di dovere di accettazione di eventuali proposte di occupazione rispondenti alla sua qualificazione (e, anzi, entro un certo margine di tolleranza pure di livello inferiore), ma anche di partecipazione a corsi ed iniziative in genere finalizzate alla sua riqualificazione e/o al suo aggiornamento professionale sempre in funzione della ricollocazione lavorativa, oltreché pure di dovere di impegno, sotto altro verso, in opere o servizi di pubblica utilità.

Un siffatto dovere di attivazione a carico del lavoratore trova il suo fondamento nelle tutele da lui fruite, quale una sorta di controprestazione rispetto ai trat-

⁽⁹⁾ Si è già rimarcato come nella versione originaria del comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S. l’unico riferimento al riguardo fosse ad un coinvolgimento del prestatore in attività a beneficio delle comunità locali, senza alcuna indicazione né in ordine alla partecipazione “attiva” da parte del medesimo prestatore ai fini del reimpiego, né alle corrispondenti sanzioni applicabili. Questo, infatti, il testo della lett. *c*, comma 2, art. 1, nella versione originaria del d.d.l. n. 1428 S.: «con riferimento agli strumenti di cui alle lettere a) e b), individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b), al fine di favorirne l’attività a beneficio delle comunità locali». Mentre, invece, sempre nella versione originaria del testo del d.d.l. n. 1428 S., poi modificata alla luce degli emendamenti approvati dalla Commissione lavoro del Senato, la lett. *d*, comma 2, art. 1 mancava del tutto.

tamenti appunto ricevuti, ma anche nel necessario contenimento in tal senso del relativo onere gravante sulla collettività, in forza della razionale ed economicamente responsabile gestione delle risorse disponibili, nonché comunque vale, al contempo, pure a dimostrazione della c.d. “involontarietà” della condizione di disoccupazione (*id est*, della sua non imputabilità al medesimo lavoratore), E, come tale, risulta affermato in generale in riferimento ad ogni trattamento di disoccupazione, di inoccupazione ed alla stessa CIGS *ex art. 1, quinquies*, d.l. n. 249/2004, convertito, con modifiche, nella l. n. 291/2004 (cfr., conf., art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008, convertito, con modifiche, nella l. n. 2/2009), oltretutto di recente anche confermato dalla legge Fornero n. 92/2012. Ciò, in particolare, con la espressamente stabilita decadenza dal trattamento CIG nel caso di rifiuto dell'avviamento ad un corso di formazione o riqualificazione o di sua frequentazione non regolare senza giustificato motivo, nonché con la parimenti prevista decadenza dai trattamenti di disoccupazione a fronte dell'ingiustificato rifiuto di partecipazione o della partecipazione irregolare ad un'iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi per l'impiego, come pure nell'ipotesi della mancata accettazione di un'offerta di lavoro cui corrisponda un livello retributivo superiore del 20% rispetto all'importo del trattamento di tutela percepito, sempre con il limite di cinquanta chilometri di distanza o comunque della raggiungibilità entro ottanta minuti con i mezzi pubblici in relazione alla residenza del lavoratore (cfr. art. 4, commi 40-43, l. n. 92/2012 cit.).

E tanto, quindi, in termini che possono far ritenere non indispensabile un'apposita previsione in proposito anche da parte del d.d.l. n. 1428 S., eccetto, al più, la sola indicazione in tema di attività in favore delle comunità locali, sempre che siffatte attività non siano reputate inquadrabili quale «iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti» *ex lett. a*, comma 41, art. 4, l. n. 92 cit. Così come sembrava deporre, del resto, lo stesso testo originario del d.d.l. n. 1428 S., alla luce dell'unico suo riferimento al riguardo ad un coinvolgimento del prestatore appunto in dette attività in favore delle comunità locali, senza alcuna disposizione, invece, né in ordine al summenzionato dovere di partecipazione “attiva” da parte del medesimo prestatore ai fini del reimpiego, né alle corrispondenti sanzioni applicabili.

Ma dove, in realtà, la rimarcata estensione anche sul punto della delega al governo, in base alla versione aggiornata del d.d.l. n. 1428 S. alla luce degli emendamenti approvati dalla Commissione lavoro del Senato, può indubbiamente rivelarsi propizia al fine di consentire una migliore specificazione ed incisività delle misure in tema di condizionalità degli ammortizzatori sociali in

opportuno coordinamento al prefigurato disegno di revisione complessiva del loro assetto normativo cui il governo è chiamato a provvedere.

Le indicazioni fornite permangono, tuttavia, come si vede, di carattere generale, sicché anche al riguardo è lasciato spazio alla discrezionalità dell'esecutivo. Sebbene appaia da convenire che le coordinate di fondo permangano quelle disegnate in proposito, da ultimo, dalla l. n. 92/2012 (spec., commi 40-43, art. 4 cit.), tra l'altro con la novità della previsione del parametro del 20% in più rispetto al trattamento di protezione percepito quale standard retributivo-limite dell'offerta lavorativa che il prestatore è tenuto ad accettare, in luogo del limite dell'inferiorità non superiore al 20% rispetto al livello retributivo delle mansioni di provenienza ai sensi della normativa previgente (cfr. art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004 e art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008 cit.). Novità che, mediante la prospettata correlazione tra l'importo del trattamento di protezione e della retribuzione inerente alla prospettata occasione di reimpiego, vale in qualche modo a porre un limite al costo dell'inattività del prestatore che il sistema viene a sostenere a prescindere dalla qualificazione professionale del medesimo prestatore. Ma ciò, a ben vedere, in forma che potrebbe rivelarsi penalizzante per i lavoratori di qualificazione più elevata, che, infatti, per non decadere dal trattamento di tutela previdenziale, potrebbero vedersi costretti ad accettare offerte d'impiego di livello anche sensibilmente inferiore rispetto alla loro professionalità. Ove in questo senso è probabilmente da doversi pensare alla necessità di un qualche aggiustamento sul punto, che peraltro potrebbe aversi mediante un eventuale utilizzo dello stesso previgente limite di un *decalage* fino al 20% in meno rispetto al livello retributivo delle mansioni di provenienza, e segnatamente della sua operatività in combinazione coordinata con lo stesso cennato nuovo parametro del 20% in più rispetto alla prestazione previdenziale *ex* lett. *a*, comma 41, art. 4, l. n. 92 cit.

In relazione alla cennate disposizioni di riferimento di cui all'art. 4, commi 40-43, l. n. 92 cit., sempre in sede di attuazione della prospettata delega *ex* d.d.l. n. 1428 S. potranno evidentemente aversi ulteriori differenti previsioni.

Ciò, ad esempio, in virtù di una modifica dello stesso cennato parametro-differenziale rispetto all'importo del trattamento di tutela *ex* comma 41, lett. *b*, art. 4, l. n. 92 e/o comunque di una sua determinazione in misura variabile, oppure invece di un mutamento del limite chilometrico-temporale entro il quale il prestatore è stabilito essere tenuto, a pena di decadenza dal trattamento di protezione, a partecipare a corsi o iniziative in genere di formazione, riqualificazione o di politica attiva, nonché anche ad accettare occasioni d'impiego ai sensi del comma 42, art. 4, l. n. 92 cit.

Ma parimenti pure in riferimento al profilo più segnatamente sanzionatorio: in relazione al quale, in conformità alle indicazioni fornite dallo stesso d.d.l. n. 1428 S., si potrebbe infatti accedere ad una precisazione più dettagliata di termini e modalità di accertamento delle condotte indebite, nonché di applicazione concreta delle sanzioni relative, così come, al contempo, anche ad una stessa possibile gradazione delle medesime sanzioni in ragione dell'effettiva gravità delle condotte indebite poste in essere del prestatore, e, pertanto, alla previsione, oltre alla decadenza, anche dell'eventualità di una sospensione o decurtazione del trattamento previdenziale in relazione al caso di comportamenti indebiti di inferiore gravità (quale, ad esempio, una lieve irregolarità nella partecipazione al corso od iniziativa in genere di formazione, riqualificazione o di politica attiva cui il prestatore risulti avviato).

7. Considerazioni di sintesi in ordine alla delega in materia di ammortizzatori sociali ex art. 1, commi 1 e 2, d.d.l. n. 1428/2014 Senato

Di larga portata è dunque il piano di riassetto della normativa in materia di ammortizzatori sociali delineato in sede di d.d.l. delega n. 1428/2014 Senato, senza che tuttavia se ne possano prevedere con reale attendibilità, allo stato, le prospettive di sua concreta definizione.

In relazione ai vari punti esaminati, infatti, s'è constatato come ad emergere sia sotto molteplici profili l'indicazione da parte del d.d.l. n. 1428 S. di principi e criteri direttivi solo di massima e, comunque, generici in ordine ai termini secondo i quali il governo è chiamato ad esercitare la delega, tali da lasciare all'esecutivo ampia autonomia di determinazione.

Autonomia di determinazione da parte dell'esecutivo che, invero, risulta obiettivamente alquanto estesa anche in virtù di una sorta di singolare processo circolare autoreferenziale, che fa sì che il governo si presenti sulla scena quale unico e di fatto non contrastato attore dell'intervento normativo, che si auto-stabilisce la delega, mediante il maxi emendamento predisposto dallo stesso esecutivo ed approvato l'8 ottobre 2014 dal Senato l'8 ottobre 2014, pure con il vincolo-condizionamento della contestuale richiesta del voto di fiducia, e che poi provvede all'attività segnatamente normativa appunto in essenziale autonomia proprio in virtù dell'oggettiva genericità e non definizione della medesima delega. Il tutto, dunque, senza un'effettiva concreta delimitazione *ex ante* e/o anche una stessa possibilità di valutazione sia pure solo *ex post* ad opera del Parlamento, titolare della funzione legislativa, in merito all'esercizio del potere regolamentare auto attribuitosi da parte del governo.

È in relazione a tali eccessi che vanno a caratterizzare la vicenda del d.d.l. delega n. 1428/2014 S. che permane da verificare la conformità ai dettami dell'art. 76 Cost. della delega in materia di ammortizzatori di cui ai commi 1 e 2, art. 1, nonché, comunque, la stessa condivisibilità di quello che viene ad essere l'utilizzo, nella circostanza, dello strumento normativo del decreto delegato e, segnatamente, della sostanziale vanificazione, nell'ipotesi, della dialettica parlamentare. Il che, tra l'altro, in riferimento ad una tematica, quale gli ammortizzatori sociali, destinata per sua natura ad incidere su interessi molto ampi ed estremamente variegati: che, come tali, non è detto che trovino tutti realmente consapevole considerazione nell'ambito della compagine governativa, ed ai quali è invece proprio la sede parlamentare a fornire evidentemente possibilità di più adeguata rappresentazione e valutazione, pure in virtù di un eventuale impulso da parte di forze di minoranza.

E tantopiù se si considera che, rispetto all'ormai probabile eventualità di una delega in buona misura essenzialmente in bianco almeno sotto determinati aspetti in favore dell'esecutivo, maggiori garanzie avrebbe potuto per certi versi assicurare, nel caso, lo stesso strumento del decreto-legge *ex* comma 2, art. 77 Cost.: che, infatti, sebbene emanato dal governo di sua iniziativa «in casi straordinari di necessità ed urgenza», comunque avrebbe importato il vaglio parlamentare *ex post* in merito alla legittimità e condivisione da parte delle Camere dell'esercizio della funzione normativa ad opera dell'esecutivo.

Al di là degli interrogativi che in questo senso inevitabilmente si propongono in ordine alla correttezza e comunque congruenza dell'iter normativo avviato in tema di ammortizzatori sociali *ex* commi 1 e 2, art. 1, d.d.l. n. 1428/2014 S., sul piano del merito è tuttavia da ribadire come ad emergere sia la prefigurazione da parte di tale disegno di legge delega di indicazioni indubbiamente significative in prospettiva di un migliore assetto della normativa in materia, peraltro almeno in riferimento ad alcuni profili anche in revisione di alcune recenti previsioni della legge Fornero n. 92/2012.

Risultano sostanzialmente confermate dal disegno di legge in parola, infatti, come visto, le stesse innovative *guidelines* di fondo di maggior rilievo di tale l. n. 92/2012 in tema, rispettivamente, di «strumenti di sostegno in caso di disoccupazione» e di «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro»: vale a dire, in primo luogo, la ridefinizione radicale del sistema di tutela della disoccupazione sulla base della c.d. ASpI quale praticamente unica prestazione di protezione della mancanza di lavoro ad applicazione generale, peraltro pure con l'assoluta novità della prevista sua estensione anche ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa; così come, dall'altro lato, relativamente alle provvidenze «in costanza di rapporto di lavoro», la previ-

sione del sistema di tutela mediante i fondi di solidarietà bilaterale *ex* commi 4 ss., art. 3, l. n. 92, in favore dei lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione CIG, nonché la medesima estensione dell'area d'intervento CIG *ex* commi 1 e 2 dello stesso art. 3, l. n. 92.

Pur al cospetto della conferma sostanziale di molte delle indicazioni in materia della l. n. 92/2012, ad emergere è, tuttavia, come visto, un'essenziale ridefinizione della logica d'impostazione dell'intervento di protezione: alla luce, in particolare, della riaffermazione dell'opzione assicurativo-previdenziale secondo la quale risulta tradizionalmente strutturato il nostro sistema dei trattamenti di tutela della mancanza di lavoro, e tanto, invero, a modifica sul punto della logica universalistico-egualitaria viceversa caratterizzante l'intervento riformatore in materia da parte della recente l. n. 92/2012.

Di matrice assicurativo-previdenziale si rivelano, infatti, nell'ordine, la previsione dell'impossibilità dell'intervento CIG nel caso di cessazione aziendale o di un suo ramo (in correlazione alla riaffermazione della finalità funzionale dell'intervento CIG), un certo irrigidimento dei limiti di durata dello stesso intervento CIG, la prefigurazione di un'innovativa relazione di corrispondenza diretta tra oneri di partecipazione ai costi e volumi di effettivo utilizzo della CIG da parte delle singole imprese ed anche a livello di settore (vale a dire, volendo sintetizzare: *paghi e/o contribuischi al sistema in ragione di quanto utilizzi la CIG*), così come, per quanto concerne l'ASpI ed i trattamenti di disoccupazione in genere, la prospettazione della possibile variazione di entità-durata degli standard di protezione, e segnatamente l'eventualità del loro incremento, in ragione degli effettivi meriti contributivi del singolo prestatore, nonché anche, sotto altro verso, la stessa prevista sanzionabilità del lavoratore beneficiario di trattamenti di protezione che non si renda disponibile rispetto ad una nuova sua possibilità di occupazione, a programmi di formazione o ad attività a beneficio di comunità locali (cioè, in definitiva, *accedi alla tutela "se" ed "in ragione di quanto" meriti*).

È da convenire in ordine all'oggettiva razionalità di tali ipotesi di soluzione, in quanto funzionali a consentire un possibile equilibrio di gestione tra costi ed entrate e comunque a promuovere comportamenti virtuosi da parte degli interessati, in coerenza alla su rimarcata ormai consolidata tendenza generale al condizionamento del riconoscimento delle tutele previdenziali ad una reale attivazione dei singoli prestatori ai fini del loro possibile reimpiego, nonché, comunque, a condotte anche eticamente responsabili da parte dei medesimi interessati che valgano a limitare l'aggravio a carico della collettività. E ciò secondo un'impostazione che a questo punto, come si vede, si protende ad

estendere anche alle imprese appunto in relazione alla determinazione della loro partecipazione ai costi del sistema delle integrazioni salariali.

Si tratta in ogni caso di ipotesi di soluzione che solo in apparenza possono reputarsi semplicistiche, ma che in realtà proprio nella loro linearità vanno a sopperire ai limiti di un approccio alle questioni di natura univocamente universalistico-egualitaria, aprendo il campo ad una possibile differenziazione, a seconda dei casi e delle peculiari situazioni personali, in relazione all'entità durata delle prestazioni di tutela, come pure, per altro verso, in riferimento agli stessi oneri di contribuzione a carico delle imprese.

Non senza che permangano, comunque, come visto, elementi di universalità nel sistema dei trattamenti di protezione, in primo luogo alla luce della rimarcata area di applicazione tendenzialmente generale delle prestazioni di tutela, tanto «in costanza di rapporto di lavoro», che «in caso di disoccupazione involontaria»: in forma che, anzi, lo stesso d.d.l. n. 1428/2014 S. si è visto venire in qualche modo ad implementare, confermando le previsioni di cui alla l. n. 92/2012 in tema di ambito dell'intervento CIG, fondi di solidarietà ed ASpI, oltretutto al contempo pure prevedendo l'assoluta novità dell'estensione della stessa ASpI ai c.d. co.co.co. (a superamento dello steccato storicamente invalicabile anche in tema di trattamenti di welfare tra lavoro subordinato e lavoro autonomo).

Sicché a rilevare è così una sorta di combinazione tra la riaffermata impostazione di base assicurativo-previdenziale ed elementi di universalismo comunque presenti nel sistema dei trattamenti di protezione, che appare fornire prospettive potenzialmente interessanti al fine di un miglioramento del grado di efficienza ed equità della distribuzione delle prestazioni di tutela, appunto nel momento in cui, al netto di opzioni o logiche preconcepite, si pongono i presupposti affinché le singole questioni siano affrontate con razionale pragmatismo, ovviamente nei termini consentiti dalle risorse comunque limitate disponibili, verificando in che misura sia possibile fornire risposta adeguata ad istanze di protezione meritevoli di considerazione.

Sia pure tenute in conto le incertezze indotte dalla rimarcata genericità sotto determinati aspetti della prefigurata delega, e comunque salva ogni valutazione in merito ai termini della sua concreta attuazione da parte dell'esecutivo, invero, è proprio nella direzione di un miglioramento di efficienza ed equità delle tutele che appaiono volgere alcune delle ipotesi di soluzione tracciate in sede di d.d.l. n. 1428/2014 S., a prescindere da una loro connotazione di taglio assicurativo-previdenziale ovvero universale.

A segnalarsi in questo senso sono alcune delle stesse evidenziate variazioni rispetto all'impianto della l. n. 92/2012, quali, ad esempio, oltre le appena ricor-

date innovazioni in tema di revisione dell'operatività della CIG e di ripartizione degli oneri di contribuzione relativi, di estensione dell'ASpI anche ai co.co.co., nonché di possibile variazione della durata dell'ASpI in ragione dei meriti contributivi del singolo prestatore, anche la medesima previsione dell'introduzione di un'eventuale prestazione di tutela ulteriore "post ASpI". Ove, in particolare, proprio per quanto concerne il possibile incremento della durata della prestazione ASpI in ragione dei meriti contributivi, come pure la stessa prefigurata possibile nuova prestazione "post ASpI", è evidente il cambio di registro rispetto alla linea radicalmente universalistico-egualitaria tracciata dalla l. n. 92/2012 in forma di generale unitarietà dello standard di tutela della disoccupazione e corrispondente abolizione di tutti i previgenti regimi particolari di protezione: in virtù della riconsiderazione sostanziale della questione da parte del d.d.l. n. 1428 S., e segnatamente, quindi, della previsione della possibilità di un incremento del livello di protezione, rispetto al trattamento ordinario ASpI, in un caso in ragione dei meriti contributivi, nonché, invece, per quanto concerne la prestazione "post ASpI", al cospetto di situazioni di persistente disoccupazione cui si accompagni una condizione di grave disagio economico, peraltro stimato condivisibilmente sulla scorta dell'indicatore ISEE.

In attesa di vedere in che modo si verrà concretamente a provvedere mediante tale eventuale nuova prestazione "post ASpI" per chi permane privo di occupazione alla scadenza del trattamento ASpI, e quindi rispetto ad ipotesi di disoccupazione di elevata gravità in ordine alle quali la tutela dell'ASpI rischia di rivelarsi inadeguata, restano comunque altresì da considerare le situazioni di particolare disagio occupazionale viceversa non rientranti per niente nell'area di protezione dell'ASpI, quale quella degli inoccupati e degli stessi disoccupati privi dei requisiti di accesso all'ASpI ed anche alla medesima mini-ASpI. Problematica, questa, ovviamente tantopiù tangibile al cospetto della situazione di persistente grave crisi occupazionale generale che attanaglia ormai da tempo il nostro sistema economico-produttivo, ma di fatto non considerata in sede di d.d.l. n. 1428 S., e che, allo stato, può allora solo auspicarsi che possa trovare una qualche risposta in forza del preannunciato impegno da parte dell'esecutivo al potenziamento degli strumenti di prevenzione e contrasto della povertà confermato anche nella relazione di presentazione al Senato del medesimo d.d.l. n. 1428 S. ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ «In altra sede il governo si è impegnato all'ulteriore potenziamento degli strumenti di prevenzione e contrasto della povertà che devono agire in termini di ultima istanza e di prossimità»: così relazione 24 settembre 2014 di presentazione del d.d.l. n. 1428/2014 S. del Presidente della Commissione lavoro del Senato Maurizio Sacconi.

Sono poste condivisibilmente le concrete premesse in prospettiva di un adeguato necessario coordinamento tra ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego e politiche attive: alla luce, in particolare, della coeva loro considerazione nell'ambito della medesima articolata delega di cui al d.d.l. n. 1428 S. (cfr., spec., commi, 3-6, art. 1, disegno di legge cit.), i cui termini di concreta attuazione, tuttavia, anche qui non potranno che essere apprezzati solo all'esito dell'effettivo esperimento sui diversi temi della medesima delega, specie in considerazione della rimarcata sua genericità.

Mentre permane di fatto confermata, invece, l'indicazione di cui già alla l. n. 92/2012 nel senso di un alquanto limitato coordinamento della disciplina in materia di ammortizzatori sociali rispetto alle vicende-fattispecie risolutive del rapporto di lavoro, nonché dunque alla situazione-evento concretamente produttivo della mancanza di lavoro. Ciò, peraltro, proprio quando l'esigenza di un'effettiva correlazione concreta in proposito è inevitabilmente più avvertita anche a fronte della probabile eventualità di un'imminente revisione al ribasso del regime sanzionatorio in tema di licenziamento illegittimo, come noto al centro della discussione nell'ambito della prospettata introduzione del nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato c.d. "a tutele crescenti" *ex* comma 7 dello stesso art. 1, d.d.l. n. 1428 S.

Un evidente deficit di coordinamento pare registrarsi, in specie, in riferimento ai licenziamenti collettivi *ex* artt. 4-5 e 24, l. n. 223/1991: alla luce dell'abrogazione della c.d. tutela della mobilità (economica ed anche occupazionale) *ex* artt. 6-9, l. n. 223/1991 (come visto disposta ai sensi del comma 71, art. 2, l. n. 92/2012, senza che nulla di diverso sia previsto dal d.d.l. n. 1428 S.), e, dunque, della conseguente essenziale equiparazione della posizione dei lavoratori licenziati che ne deriva sul piano dei trattamenti di tutela fruibili a fronte dell'intervenuta disoccupazione (spec., il trattamento ASpI ordinario, salvo ovviamente il necessario possesso dei richiesti requisiti soggettivi di accesso), a prescindere dalla natura individuale ovvero collettiva del loro licenziamento.

Il venir meno della disponibilità della risorsa "mobilità" in sede di procedura di riduzione del personale *ex* artt. 4 e 5, l. n. 223/1991, infatti, importa l'essenziale svalutazione di tale procedura di consultazione sindacale e, quindi, del ruolo delle parti sindacali in merito alla gestione di situazioni di crisi aziendali e/o comunque occupazionali a rilevanza "collettiva", nonché in ogni caso di portata più ampia rispetto alla relazione meramente interindividuale datore di lavoro-singolo lavoratore. Ove a perdere almeno per certi versi significato è in tal senso, anzi, la stessa diversità di regime tra licenziamento individuale per motivi economici e licenziamento collettivo, specie al cospetto del

rilevare a limitazione del recesso datoriale individuale del vincolo del giustificato motivo oggettivo *ex art. 3, l. n. 604/1966*, oltretutto, da ultimo, ai sensi del comma 40, art. 1, l. n. 92/2012, anche dell'obbligatoria esplicazione in via preventiva della stessa procedura in sede di direzione territoriale del lavoro *ex art. 7, l. n. 604 cit.*

Il che quando, invece, un effettivo coordinamento è posto, proprio in virtù di tale procedura obbligatoria *ex art. 7, l. n. 604/1966*, tra tutela ASpI ed eventofattispecie "individuale" risolutiva del rapporto di lavoro che determina la disoccupazione: in particolare, in virtù della previsione del riconoscimento dell'ASpI, oltre che nel caso di licenziamento, anche a fronte della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro definita in via conciliativa appunto nell'ambito di tale procedura in sede di DTL *ex art. 7, l. n. 604 (cfr., spec. comma 7)*.

Al contempo, detto della svalutazione della procedura di consultazione sindacale relativa ai licenziamenti collettivi, una potenziale valorizzazione del ruolo delle organizzazioni sindacali appare per converso implicitamente prefigurata relativamente alle integrazioni salariali: in ragione, in specie, del previsto condizionamento del riconoscimento della CIG allo «esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro» e comunque a fronte della prevista implementazione dei contratti di solidarietà (cfr. n. 3 e n. 8, lett. a, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.). Ciò in forma che pare singolarmente sottintendere una non coincidente opzione di politica del diritto appunto in merito al ruolo delle organizzazioni sindacali nella gestione delle crisi aziendali ed occupazionali in relazione, rispettivamente, all'intervento CIG ed ai licenziamenti collettivi. E, tra l'altro, sempre per quanto concerne la rimarcata svalutazione della procedura sindacale di consultazione *ex art. 4-5, l. n. 223/1991*, non senza che rilevi una certa contraddizione anche rispetto alla recente prefigurata abilitazione del c.d. contratto collettivo di prossimità, *ex art. 8, l. n. 148/2011*, ad intervenire in revisione della normativa inderogabile giuslavoristica anche di fonte legale.

Da considerare è, in ogni caso, in merito alla prefigurata manovra di riassetto degli ammortizzatori sociali, il condizionamento che potrà aversi in forza dell'espressamente stabilita esclusione in tal senso di «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» *ex comma 12, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.*

Ciò, anzitutto, in relazione alla prospettata revisione di campo di applicazione e termini di operatività della CIG, che, così stando le cose, tende a delinarsi in via generale tendenzialmente al ribasso rispetto agli attuali standard di protezione: come del resto si è visto pare essere implicitamente confermato dalla

stessa previsione della realizzazione di possibili risparmi di spesa in tal senso *ex* comma 7, ultimo periodo, lett. *a*, comma 2, art. 1, d.d.l. n. 1428 S.

Parimenti per quanto concerne la prevista estensione dell'ASpI ai co.co.co.: che, infatti, in mancanza della previsione della destinazione di apposite risorse in sede di d.d.l. n. 1428 S., è da ritenere che debba necessariamente strutturarsi sulla scorta della sola contribuzione.

E analogamente in riferimento al medesimo possibile incremento dell'entità-durata della tutela ASpI in ragione dei meriti contributivi, come pure alla stessa prefigurata eventuale nuova prestazione "post ASpI". Ove, invero, nel difetto dell'indicazione di alcuna fonte di finanziamento in sede di d.d.l. n. 1428 S. in relazione ad entrambe tali ipotesi di possibile tutela "ulteriore" rispetto al trattamento ASpI ordinario, non resta che immaginare che le stesse possano trovare sviluppo solo in virtù di economie di spesa eventualmente realizzate in relazione ad altre poste contabili, nonché quindi ancora una volta solo a fronte di un ridimensionamento degli standard di protezione rispetto ad altri casi-situazioni. Ciò comunque salva la valutazione in merito alla legittimità di ogni ipotesi di spostamento di risorse in materia di tutela della disoccupazione a scapito di alcuni ed a vantaggio di altri soggetti senza lavoro.

Le politiche del lavoro nel Jobs Act

di Domenico Garofalo

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La delega in materia di servizi per il lavoro e politiche attive alla prova del titolo V: valutazioni *de iure condito* e *de iure condendo*. – **3.** I criteri e i principi direttivi. – **Sez. I: intervento strutturale.** – **4.** L’Agenzia nazionale per l’occupazione e le residue competenze delle Regioni e PATB. – **5.** Raccordo pubblico-privato e bilateralismo. – **Sez. II: intervento funzionale.** – **6.** Gli interventi di politica attiva. – **6.1.** I modelli sperimentali di incentivazione al collocamento dei soggetti in cerca di lavoro. – **6.2.** I percorsi personalizzati. – **7.** La condizionalità. – **8.** Disabili. – **9.** Monitoraggio e valutazione. – **Sez. III: le politiche per l’occupazione.** – **10.** Gli incentivi. – **Sez. IV: la semplificazione.** – **11.** La semplificazione delle procedure e degli adempimenti. – **12.** Osservazioni conclusive.

1. Premessa

A distanza di due anni dalla riforma Fornero e di pochi mesi dal varo del d.l. n. 34/2014, che contiene le prime misure riconducibili al c.d. Jobs Act, dopo la fiducia ottenuta al Senato è prossimo ad essere approvato definitivamente anche il d.d.l. 1428-A, 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*, sul quale, a parte qualche voce fuori dal coro ⁽¹⁾, si registra una fredda accoglienza da parte della dottrina lavoristica più disincantata ⁽²⁾, oltre ai dubbi espressi da chi, nonostante il proprio scet-

⁽¹⁾ Un giudizio positivo sull’idea progettuale del Jobs Act è espresso da S. SPATTINI, *Jobs Act: l’ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 13 gennaio 2014, n. 2.

⁽²⁾ Si veda F. CARINCI, *JOBS ACT/I “buchi” del piano di Renzi che l’Ue non vede*, in *ilsussidiario.net*, secondo il quale «Le proposte di Renzi sul lavoro sono soltanto delle boutade da

ticismo, ha scelto di offrire comunque il proprio sostegno politico al programma di governo ⁽³⁾.

Tra le varie deleghe contenute nel d.d.l. 1428-A densa di implicazioni è quella contenuta nell'art. 1, comma 3, in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Nelle intenzioni del governo Renzi v'è l'idea di rendere funzionali i servizi per l'impiego, con l'ambizione di riuscire in un'impresa nella quale hanno fallito i Governi degli ultimi anni, come si evince dall'ultima delega in materia del 2007 ⁽⁴⁾, riattivata nel 2010 ⁽⁵⁾ e poi ancora, con alcune modifiche, nel 2012 ⁽⁶⁾, ma mai attuata ⁽⁷⁾.

Il governo Renzi, piuttosto che percorrere sentieri già battuti, magari operando un *restyling* della delega del 2007 ⁽⁸⁾, ha deciso di “cambiare verso” anche su questo fronte, attraverso un nuovo disegno di legge funzionale a edificare un sistema di servizi per l'impiego e di politiche attive che possano «lenire la sofferenza sociale derivante dalla gravissima crisi economica ed in particolare [...] aiutare in parte a soddisfare la domanda di lavoro che (seppur in forma ridotta) si manifesta ed in altra parte ad innalzare l'occupazione di coloro che si trovano senza un lavoro» ⁽⁹⁾.

chiacchierino toscano. Sono anni che si cerca di trovare una risposta a questi problemi, e adesso il segretario del Pd ci promette che li risolverà in cinque secondi. Mi dispiace, ma alla mia età non credo più negli uomini della Provvidenza». Severo il giudizio formulato anche da P. ALLEVA, *Il Governo Renzi ed il “Job Act”*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, agosto 2014, per ragioni di merito oltre che di metodo (esclusione di ogni dibattito democratico, sia in sede politica che sindacale, con ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza o alla legge delega generica).

⁽³⁾ Si fa riferimento a Pietro Ichino, il quale più volte ha manifestato perplessità su molte delle idee di fondo del Jobs Act, specie di quelle relative ai servizi per l'impiego ed in tal senso si veda P. ICHINO, *Una nuova concezione e un nuovo metodo per i servizi nel mercato del lavoro*, in *L'Italia europea*, 2014, nonché ID., *Appunti sulle prime anticipazioni circa il Jobs Act di Renzi*, in www.pietroichino.it, 2014.

⁽⁴⁾ Si veda l'art. 1, comma 30, l. n. 247/2007.

⁽⁵⁾ Si veda l'art. 46, comma 1, lett. b, l. n. 183/2010.

⁽⁶⁾ Si veda l'art. 4, commi 48 ss., l. n. 92/2012.

⁽⁷⁾ Sull'inconcludente attivismo parlamentare in materia di servizi per l'impiego si rinvia a M. RICCI, *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, dattilo, 1.

⁽⁸⁾ Il riferimento è alla delega per il riordino dei servizi per l'impiego contenuta nell'art. 1, commi 30 e 31, l. n. 247/2007, mai attuata nonostante la riapertura del termine per ben due volte, dapprima con l'art. 46, comma 1, lett. b, l. n. 183/2010, con l'aggiunta di ulteriori criteri direttivi, e successivamente, con l'art. 4, comma 49, l. n. 92/2012.

⁽⁹⁾ Così P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, in *DLRI*, 2014, 185 ss., il quale è comunque cosciente del fatto che

Gli interrogativi che scaturiscono da una delega in materia di servizi per il lavoro e di politica attiva sono vari, ma ne spiccano due. In primo luogo, occorre confrontarsi con il dato costituzionale, per verificare la conformità del disegno di legge rispetto alle competenze dello Stato e delle Regioni; in secondo luogo, va saggiata la congruità dell'intervento rispetto alle finalità che esso persegue. Quanto al primo aspetto, giova evidenziare che la delega contenuta nel Jobs Act non "corre da sola", ma è intimamente connessa (per non dire che ne è diretta conseguenza), al d.d.l. di riforma costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, comunicato alla presidenza l'8 aprile 2014, *medio tempore* preceduta dalla l. 7 aprile 2014 n. 56, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Il tasso di resistenza "costituzionale" del d.d.l. 1428-A, quindi, può essere saggiato alla luce dell'attuale titolo V, ovvero del d.d.l. di riforma costituzionale.

Quanto al secondo aspetto, cioè quello della congruità dell'intervento, la valutazione non può che essere condotta guardando al passato.

Invero, come già anticipato, il riordino dei servizi per l'impiego è stato già tentato, ma senza successo, a partire dal 2007, esistendo numerosi punti di contatto tra la delega in esame e quella contenuta nella l. n. 247/2007, pur se non è possibile parlare di una mera riproposizione della stessa; ed infatti, la maggior parte dei criteri direttivi del 2007 sono stati recuperati nel d.d.l. 1428-A.

Esemplificativamente, il rafforzamento dei sistemi informativi e di monitoraggio (art. 1, comma 31, lett. a, l. n. 247/2007) per una migliore gestione del mercato è richiamato in diversi punti dell'art. 1, comma 4, del d.d.l. 1428-A (lett. m e z); la valorizzazione delle sinergie pubblico privato (art. 1, comma 31, lett. b, l. n. 247/2007) è ripresa pressoché pedissequamente dall'art. 1, comma 4, lett. n, d.d.l. 1428-A; la revisione e la semplificazione delle procedure amministrative pervade il Jobs Act; l'attivazione del soggetto in cerca di occupazione, aggiunta in sede di modifica della delega originaria del 2007 da parte della riforma Fornero, è contenuta nell'art. 1, comma 4, lett. v, d.d.l. 1428-A.

Rispetto al passato ciò che cambia non sono (solo e in parte) i principi che reggono l'ennesima delega di riforma del mercato del lavoro, ma lo strumento che dovrà consentire la realizzazione degli obiettivi al fondo del provvedimento, e cioè l'Agenzia nazionale per l'occupazione.

non siano sufficienti i soli servizi per l'impiego e le politiche attive per supplire ad una endemica carenza di domanda di lavoro.

2. La delega in materia di servizi per il lavoro e politiche attive alla prova del titolo V: valutazioni *de iure condito* e *de iure condendo*

Nelle intenzioni del governo la *ratio* della delega in materia di servizi per il lavoro e politiche attive è quella di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, con un evidente collegamento rispettivamente agli artt. 117, comma 2, lett. *m*, e 118 Cost., nel tentativo di offrire copertura costituzionale alla delega⁽¹⁰⁾.

Gli istituti di cui si occupa la delega *sub* art. 1, comma 3, d.d.l. 1428-A, com'è intuibile involgono sia la competenza legislativa esclusiva dello Stato, riconducibile come anticipato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, *ex* art. 117, comma 1, lett. *m*, Cost., sia la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, *ex* art. 117, comma 3, Cost. e quella residuale delle Regioni, *ex* art. 117, comma 4, Cost., relativamente ad alcuni ambiti non espressamente richiamati *sub* art. 117 Cost., si pensi alla formazione professionale⁽¹¹⁾.

La naturale concorrenza di competenza in ordine al (diritto del) mercato del lavoro non può che essere gestita, attingendo al principio della leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti⁽¹²⁾, secondo le declinazioni offerte agli interpreti dalla giurisprudenza costituzionale in materia, evitando scontri istituzionali che hanno già sollecitato in passato la Corte costituzionale a fornire precise coordinate operative agli enti coinvolti.

Invero, non è sufficiente una semplice dichiarazione del legislatore per offrire copertura costituzionale alla delega, essendo necessario verificare se allo scopo perseguito corrisponda il reale rispetto dei principi costituzionali e delle competenze di Stato e Regioni, specie se si considera l'assenza di una competenza sulle competenze da parte del primo, cui è impedito «comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale» (e viceversa)⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Si veda l'art. 1, comma 3, d.d.l. n. 1428-A.

⁽¹¹⁾ Sul punto si rinvia a D. GAROFALO, *Federalismo e diritto "per il" lavoro*, Cacucci, 2005, ed alla dottrina ivi richiamata. Successivamente, si vedano R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2008; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati: i servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009; F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Giappichelli, 2012; A. TROISI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Giappichelli, 2013.

⁽¹²⁾ Su cui si veda S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 2008.

⁽¹³⁾ Si veda A. TROISI, *op. cit.*, 147.

Sotto questo profilo la delega, da esercitare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, affida al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il compito di redigere il testo dei decreti delegati (c.d. proposta) ⁽¹⁴⁾. Questi ultimi e le disposizioni dello stesso art. 1, comma 3, d.d.l. 1428-A, stando ad un emendamento aggiunto dalla 11^a Commissione del Senato, si applicano nelle Province Autonome di Trento e Bolzano in conformità a quanto previsto dallo statuto speciale per il Trentino Alto Adige e dalle relative norme di attuazione, nonché dal d.lgs. 21 settembre 1995, n. 430.

A questo punto la legge delega si affida ad una tecnica normativa collaudata per sfuggire alle censure di costituzionalità ed assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, e cioè, che il testo dei decreti delegati sia redatto previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ⁽¹⁵⁾, attingendo ad un modello concertativo interistituzionale "forte" ⁽¹⁶⁾ tra quelli disponibili nel c.d. "sistema delle Conferenze" ⁽¹⁷⁾, quanto mai appropriato nel settore lavoristico, essendo «caratterizzato da una forte esigenza di interazione tra questi due livelli [Stato e Regioni, *n.d.a.*]» ⁽¹⁸⁾.

Com'è noto in quest'ultimo decennio sono numerosi gli accordi in conferenza permanente adottati *lato sensu* in materia di politiche del lavoro su tematiche di confine tra Stato e Regioni ⁽¹⁹⁾, quasi a voler attribuire o riconoscere una

⁽¹⁴⁾ Si veda l'art. 1, comma 3, d.d.l. n. 1428.

⁽¹⁵⁾ Sull'intesa, quale «condizione di legittimità dell'adozione di discipline legislative statali in materie di interesse anche regionali», si veda A. TROISI, *op. cit.*, 151.

⁽¹⁶⁾ Si veda F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *ADL*, 2006, 1497 ss., spec. § 11, ed ivi ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale in materia.

⁽¹⁷⁾ Cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529 ss.

⁽¹⁸⁾ Si veda A. TROISI, *op. cit.*, 152.

⁽¹⁹⁾ A scopo puramente esemplificativo si rammentano, in materia di istruzione e formazione, l'accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano riguardante il primo anno di attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale a norma dell'art. 27, comma 2, d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (repertorio Atti n. 36/CSR del 29 aprile 2010), nonché l'intesa tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'università e ricerca, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi, ai sensi dell'art. 8, comma 6, l. 5 giugno

sorta di funzione di mediazione istituzionale all'organo in questione, prevenendo i conflitti tra i livelli istituzionali e fornendo una sorta di patente di legittimità costituzionale all'accordo, ove dovesse essere sollevata questione di legittimità costituzionale per lesione delle competenze di cui all'art. 117 Cost.⁽²⁰⁾.

Ad un primo esame la soluzione adottata dal legislatore delegante, *sub* art. 1, comma 3, penultimo capoverso, d.d.l. n. 1428-A⁽²¹⁾, sembra essere in totale controtendenza rispetto alla riorganizzazione del mercato del lavoro avviata sin dal d.lgs. n. 469/1997 in poi⁽²²⁾, e non convince se letta inforcando le lenti

2003, n. 131 (repertorio Atti n. 84/CSR del 20 marzo 2008). Con riferimento ai tirocini si veda l'accordo tra il governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sul documento recante *Linee-guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero, modulistica allegata e ipotesi di piattaforma informatica* (repertorio Atti n. 99/CSR del 5 agosto 2014), nonché le più note Linee guida in materia di tirocini (repertorio Atti n. 1/CSR del 24 gennaio 2013); in materia di mercato del lavoro, l'accordo sul documento recante *Linee guida regionali sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani* (repertorio Atti n. 33/CSR del 20 febbraio 2014), l'accordo recante *Linee guida per la regolamentazione e gestione dello stato di disoccupazione, ai sensi di quanto previsto agli articoli 1, 2, e 4 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni ed integrazioni*, nonché l'accordo tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane su alcuni indirizzi interpretativi relativi al decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, contenente disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (repertorio Atti n. 710/C.U. del 10 dicembre 2003). Quanto agli ammortizzatori sociali, si segnala l'intesa tra il governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di ammortizzatori sociali in deroga e di politiche attive del lavoro per l'anno 2013 (repertorio Atti n. 224/CSR del 22 novembre 2012), l'intesa tra governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di ammortizzatori sociali in deroga e su politiche attive per gli anni 2011/2012 (repertorio Atti n. 88/CSR del 20 aprile 2011), nonché la presa d'atto dell'accordo siglato il 12 febbraio 2009 tra governo, Regioni e Province autonome in materia di ammortizzatori sociali (repertorio Atti n. 40/CSR del 26 febbraio 2009). Infine, con riferimento all'apprendistato si veda la deliberazione concernente le Linee guida per l'apprendistato professionalizzante, ai sensi dell'art. 2 del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 99 (repertorio atti n. 32/CSR del 20 febbraio 2014).

⁽²⁰⁾ Si veda l'art. 1, comma 3, d.d.l. n. 1428-A.

⁽²¹⁾ «In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3».

⁽²²⁾ M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, suppl. n. 3, 25 ss.; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *LD*, 2001, 431 ss.; M.G. GAROFALO, *Federalismo devolution e politiche dell'occupazione*, in *LD*, 2001, 461 ss.; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, *ivi*, 2001, 403 ss.; M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, 26 ss.; A. PERULLI, *Federalismo/devolution e flessibilità del lavoro*, in *LD*, 2001, 455 ss.; M. ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella pro-*

della riforma Costituzionale del 2001, ragion per cui appare condivisibile

spettiva federalista, in *LD*, 2001, 501 ss.; M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, ivi, 2001, 491 ss.; T. TREU, *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, 2001; AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in *LPA*, 2002, suppl. 1; F. BENCARDINO, M. PARADISO, R. SANTUCCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuova costituzione federale e sviluppo locale nel mezzogiorno*, Franco Angeli, 2002; F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, 2002; M. DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro italiano e le sue fonti*, in *DLRI*, 2002, 516 ss.; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, 171 ss.; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Kluwer-Ipsoa, 2002; M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *RGL*, 2002, I, 401 ss.; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, ivi, 2002, I, 231 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *LPA*, 2002, suppl. 1, 7 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *ADL*, 2002, 57 ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, ivi, 2002, 645 ss.; M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *DLRI*, 2002, 1 ss.; M. NAPOLI, *Nuovo regionalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, 2002, 134 ss.; M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, 2002, I, 21 ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, 75 ss.; P. TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, ivi, 2002, 599 ss.; T. TREU, *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *DRI*, 2002, 396 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 17 ss.; G. CIOCCA, *Gli spazi regionali per la legislazione regionale nelle tutele delle nuove forme di lavoro*, in *Studi in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 2003, I, 143 ss.; M. DE LUCA, *Il lavoro nel diritto regionale: recenti modifiche del Titolo quinto della parte seconda della Costituzione e Regioni a statuto speciale*, ivi, 199 ss.; G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali*, Giuffrè, 2003; V. FILÌ, *Sez. I – Art. 1, commi 1 e 2 lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), q). Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, 2003, 30 ss.; V. FILÌ, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, I, 331 ss.; P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, 2003; S. SCAGLIARINI, *Mercato del lavoro: la ripartizione di competenze tra stato e Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi*, in *GLav*, 2003, suppl. al n. 4, 10 ss.; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *ADL*, 2004, 801 ss.; A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, 2004; M. CERBONE, *Decentramento dei servizi per l'impiego e riforma del mercato del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, 2004, 47 ss.; A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *RGL*, 2004, I, 343 ss.; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, 2004, 9 ss.; D. GAROFALO, *op. cit.*; R. SALOMONE, *op. cit.*; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, *cit.*; A. ALAIMO, *op. cit.*; F. GHERA, *op. cit.*; P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, VI, 53 ss., spec. 122 ss.; A. TROJSI, *op. cit.*

l'opinione di chi l'aggancia alla revisione in atto dell'impianto costituzionale vigente (*infra*)⁽²³⁾.

Il ricorso allo strumento delle intese in conferenza Stato-Regioni e le procedure ivi previste possono assicurare la leale collaborazione a Costituzione invariata ed a condizione che né lo Stato né le Regioni travalichino le competenze altrui, pericolo che nell'attuale testo del d.d.l. 1428-A appare decisamente reale e fondato, vista la ricentralizzazione delle competenze in materia di mercato del lavoro.

Il richiamo all'art. 3, d.lgs. n. 281/1997⁽²⁴⁾, ed al sistema ivi descritto, non appare in grado di rinfocolare gli scontri tra Stato e Regioni in ordine alle rispettive competenze, ed anche se la giurisprudenza costituzionale⁽²⁵⁾, precedente⁽²⁶⁾ e successiva⁽²⁷⁾ alla riforma del titolo V, parte II, Cost., pare aver qualificato il meccanismo di cui all'art. 3, d.lgs. n. 281/1997, quale modalità attuativa del principio costituzionale di leale cooperazione, nonché di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione⁽²⁸⁾, non si dimentichi che le intese non sono provvedimenti dotati di copertura costituzionale, ragion per cui una legge che le preveda, quale arma da utilizzare contro potenziali censure di incostituzionalità, non sarà che un'arma spuntata. Infatti, anche la dottrina ritiene che tale meccanismo non sia del tutto in linea con il nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, come interpretato dalla Corte costituzionale, e

⁽²³⁾ P.A. VARESI, *op. cit.*, 195.

⁽²⁴⁾ Le intese in conferenza Stato-Regioni, prevede che queste si perfezionano con l'espressione dell'assenso del governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. Inoltre, in caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni dell'art. 3, d.lgs. n. 281/1997. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni ed il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.

⁽²⁵⁾ Cfr. A. TROISI, *op. cit.*, 160 ss.

⁽²⁶⁾ C. cost. 3 luglio 2007, n. 252, in www.giurcost.it.

⁽²⁷⁾ C. cost. 14 dicembre 1998, n. 408, in *Le Regioni*, 1999, 383, secondo cui le previsioni contenute negli artt. 2 e 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che per i casi di urgenza superano la necessità di consultazione della conferenza Stato-Regioni o di intesa con la medesima, vanno interpretate nel senso di riferirsi alle sole ipotesi (per altro la maggioranza) in cui parere o intesa siano richiesti dalla legge ordinaria e non anche a quelle in cui tali fasi procedurali siano costituzionalmente dovute; pertanto, così intese, le disposizioni non incorrono in censure di incostituzionalità (sollevate con riferimento agli artt. 5, 115, 117, 118 e 119 Cost.).

⁽²⁸⁾ Cfr. la Relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. 1428 AS.

va, pertanto, adeguata a quest'ultimo ⁽²⁹⁾, e ciò non può che valere anche per il d.d.l. n. 1428-A, e quindi anche per le previsioni inerenti l'Agenda nazionale per l'occupazione ⁽³⁰⁾.

Il giudizio critico sul rapporto tra intese in conferenza unificata, ricentralizzazione delle funzioni e dei compiti in materia di mercato del lavoro nel d.d.l. 1428-A ed attuale assetto costituzionale, non può che coinvolgere anche il potere del Consiglio dei ministri di provvedere con deliberazione motivata, in assenza di una tempestiva intesa tra Stato, Regioni e PATB in sede di conferenza Stato-Regioni, ai sensi del d.lgs. n. 281/1997.

Alla negativa valutazione d'impatto costituzionale del d.d.l. 1428-A, a costituzione invariata, corrisponde un giudizio esattamente opposto se si esamina il Jobs Act alla luce di quello che potrà essere il nuovo quadro delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Infatti, già ad una sommaria ricognizione comparata dei testi dei due d.d.l. (Jobs Act e riforma costituzionale) è abbastanza evidente l'inscindibilità dei provvedimenti, tanto da poter affermare che "*simul stabunt, simul cadent*".

L'ennesima riforma del titolo V, infatti, rispondendo ad un interrogativo lasciato privo di risposte da dieci anni ⁽³¹⁾, prevede la definitiva soppressione delle Province (art. 24 n. 1429-AS), della quale il legislatore ha già fornito un assaggio con la l. 7 aprile 2014 n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni. Il provvedimento costituisce un primo momento di razionalizzazione dell'esistente, a costituzione invariata, e non produce sconvolgimenti in ordine alla distribuzione delle funzioni legislative e regolamentari in materia di servizi per l'impiego. Infatti, le città metropolitane, enti territoriali di area vasta al pari delle Province (fino a quando queste ultime rimarranno, vista le previsioni contenute nel disegno di legge di riforma costituzionale), dal 1° gennaio 2015 subentrano alle Province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno.

⁽²⁹⁾ In tal senso si veda A. TROJSI, *op. cit.*, 162, secondo cui «il mancato conseguimento di un'intesa, prescritta dal legislatore in attuazione del canone della leale collaborazione interistituzionale, deve essere, invece, considerato di per sé come preclusivo di un'automatica attuazione unilaterale della disciplina legislativa statale da parte dello stesso livello di governo centrale [...], dovendo far al contrario [...] scattare meccanismi o procedure supplementari di promozione dell'accordo, o almeno forme alternative di coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale».

⁽³⁰⁾ P.A. VARESI, *op. cit.*, 195.

⁽³¹⁾ D. GAROFALO, *Federalismo e diritto "per il" lavoro*, cit.

Si tratta, quindi, di una semplice razionalizzazione organica che precede il robusto cambiamento istituzionale più volte annunciato dal governo.

Al riassetto strutturale fa seguito anche quello funzionale, con una forte ricentralizzazione delle competenze legislative in materia di lavoro. Infatti, il nuovo art. 117 Cost. prevede che lo Stato abbia competenza esclusiva nelle seguenti materie:

- *sub* art. 117, comma 2, lett. *g*, le norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- *sub* art. 117, comma 2, lett. *m*, la tutela e sicurezza del lavoro;
- *sub* art. 117, comma 2, lett. *n*, l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- *sub* art. 117, comma 2, lett. *o*, la previdenza complementare e integrativa.

Scompare, sostanzialmente, la competenza concorrente Stato-Regioni, e viene lasciata alle Regioni la potestà legislativa per ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.

Si prevede, altresì, che l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, possa essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate, ad esclusione di quelle previste dall'art. 117, comma 2, lett. *h*, salva la polizia amministrativa locale, nonché lett. *i* e lett. *l*, salva la organizzazione della giustizia di pace.

Viene elevata di fatto a principio fondamentale la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, nonché la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale, che consentono al governo di proporre interventi legislativi in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva.

Alla ricentralizzazione legislativa segue quella regolamentare, per cui la potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative, pur facendosi salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva.

In sintesi, la corsa verso l'approvazione del Jobs Act è in perfetto sincrono rispetto a quella che caratterizza il d.d.l. costituzionale n. 1429-AS.

3. I criteri e i principi direttivi

Da una rapida lettura della delega in materia (art. 1, comma 3, d.d.l. 1428-A), emerge che la stessa non è circoscritta ai servizi per l'impiego, riguardando anche le politiche del lavoro, in esse ricomprendendosi le politiche attive, quelle passive e quelle per l'occupazione; inoltre, si rinvengono criteri direttivi relativi a profili organizzativi, funzionali al raggiungimento degli obiettivi previsti nelle altre disposizioni, nonché norme specifiche in materia di competenze dello Stato e delle Regioni. Le tematiche alle quali si riferiscono i ventitré criteri direttivi di cui si compone la norma delega sono aggregabili in due macro aree di intervento; nella prima, che si può definire strutturale, è riconducibile l'introduzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, con le connesse competenze delle Regioni e PATB, nonché di tutti i soggetti non pubblici, che a vario titolo concorrono alla gestione del mercato del lavoro; nella seconda, che si può definire funzionale, sono riconducibili le previsioni in tema di politica attiva, raccordo pubblico-privato, condizionalità, disabili, monitoraggio e valutazione.

Da soli corrono i criteri direttivi in tema di incentivi all'assunzione e all'autoimpiego che per una scelta opinabile da parte del legislatore sono ricompresi nelle politiche attive, pur se tecnicamente riconducibili a quelle per l'occupazione.

Sez. I: intervento strutturale

4. L'Agenzia nazionale per l'occupazione e le residue competenze delle Regioni e PATB

La costituenda Agenzia nazionale per l'occupazione, abortito il tentativo del 2012 ⁽³²⁾, idea spenta sul nascere, forse per la posizione di netto sfavore mani-

⁽³²⁾ In effetti, il governo Monti aveva palesato 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 e caratterizzata da forte autonomia territoriale» nel documento *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, presentato dal Ministro Fornero,

festata dalle Regioni ⁽³³⁾, dà corpo ad una idea prospettata da autorevole dottrina agli inizi degli anni '80 ⁽³⁴⁾. Invero, il legislatore non è rimasto totalmente insensibile rispetto a questa idea, se è vero che nella riforma del mercato del lavoro del 1987 prevede la costituzione delle agenzie regionali del lavoro (art. 24, l. n. 56/1987) ⁽³⁵⁾. Si può dire che il progetto elaborato dalla dottrina sia stato attuato a metà, considerato che quest'ultimo non era alieno ad affiancare ad una Agenzia nazionale anche strutture regionali ⁽³⁶⁾.

L'intervento legislativo del 1987 ha alimentato il dibattito dottrinale, discutendosi in merito alle finalità, ai poteri ed alle modalità di intervento delle nuove strutture ⁽³⁷⁾, che hanno operato essenzialmente come "Uffici studi e ricerca" ⁽³⁸⁾.

Ferma restando la differenza tra i modelli agenziali emergenti nel dibattito scientifico antecedente la l. n. 56/1987 ⁽³⁹⁾, l'esigenza al fondo della creazione dell'Agenzia di cui all'art. 24, l. n. 56/1987, era quella di «superare la frattura fra l'intervento statale e quello regionale», ricercando «una sede istituzionale in grado di promuovere, coordinare e (ove necessario) gestire progetti complessi che possono spaziare dall'orientamento professionale alla formazione

al Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012. Durante il prosieguo dei lavori della riforma Fornero, però, si è persa traccia di questo nuovo soggetto istituzionale.

⁽³³⁾ A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *DLRI*, 2014, 507 ss., spec. 522.

⁽³⁴⁾ Si vedano C. DELL'ARINGA, *L'Agenzia per la mobilità della manodopera*, Vita e pensiero, 1981; F. LISO, *Agenzia del lavoro, mobilità, salario sociale*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, 1982, 49 ss.; F. CARINCI, *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziative regionali sul mercato del lavoro*, Cappelli, 1982, spec. 90 ss.; P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, De Donato, 1982, 47 ss.; P.A. VARESI, *Le Agenzie per l'impiego*, in T. TREU (a cura di), *Legge 28 febbraio 1987, n. 56. Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*, in *NLCC*, 1987, 718 ss.; M.G. GAROFALO, *Commento ad una riforma incompiuta: la l. 28 febbraio 1987, n. 56*, in *RGL*, 1987, I, 3 ss.; P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto*, in *RIDL*, 1987, 293 ss.; M. NAPOLI, *Regioni e organizzazione del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, in *QDLRI*, 1987, n. 2; D. GIUDICI, F. LISO, P. ALLEVA, M. MISCIONE, F. CARINCI, *Collocamento, cassa integrazione e agenzia nei progetti di riforma: quale politica attiva del lavoro?*, in *RGL*, 1987, I, 12.

⁽³⁵⁾ Si veda P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in EAD. (a cura di), *op. cit.*, 1 ss., spec. 23 ss., che ritiene le agenzie «forse sul piano teorico, che su quello pratico, una rilevante innovazione».

⁽³⁶⁾ Si veda ancora F. LISO, *Agenzia del lavoro, mobilità, salario sociale*, cit., *passim*.

⁽³⁷⁾ P.A. VARESI, *Le Agenzie per l'impiego: le esperienze territoriali*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, cit., 75 ss., spec. 76.

⁽³⁸⁾ P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 194.

⁽³⁹⁾ M. NAPOLI, *Regioni e organizzazione del mercato del lavoro*, cit., 49.

professionale, dagli incentivi all'occupazione alle misure di sostegno al reddito». La dimensione regionale viene identificata quale «dimensione ottimale per la programmazione e direzione dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro», mentre la struttura agenziale verrebbe «dotata di autonomia gestionale, capace di interventi rapidi e flessibili»⁽⁴⁰⁾.

Ulteriore elemento di criticità, sul quale la dottrina si concentrava già in occasione del dibattito sull'Agenzia della l. n. 56/1987, era quello relativo al conflitto di competenze tra Stato e Regioni, risolto prevedendo la costituzione di tante agenzie regionali (e non anche di una Agenzia nazionale)⁽⁴¹⁾, salva la presenza di soggetti giuridici con analoghi compiti e funzioni già esistenti nell'ambito regionale di riferimento: i timori di sconfinamenti dello Stato nelle materie di cui all'art. 117 Cost. e le peculiarità dei mercati regionali non consentivano all'epoca di ventilare l'ipotesi avanzata dal d.d.l. n. 1428-A.

Dall'esperimento di cui all'art. 24, l. n. 56/1987 all'ipotesi di cui al d.d.l. Fornero, trascorrono 25 anni senza che qualcuno avvertisse il bisogno di rimettere in circolo il modello agenziale; il tentativo del 2012, che ha trovato un qualche consenso in dottrina⁽⁴²⁾, è stato infine ripreso dal d.d.l. Renzi, che ha abbandonato «l'ostracismo verso il modello “agenzia”»⁽⁴³⁾, ed anzi, costituisce l'elemento di maggior innovatività, prevedendosi la creazione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione (da ora “Agenzia”), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, partecipata da Stato, Regioni e PATB, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed al cui funzionamento si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 4, lett. c), anche facendo confluire nei ruoli dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati in attuazione dell'art. 1, comma 4, lett. f, nonché di altre amministrazioni (art. 1, comma 4, lett. h). Per la definizione delle linee di indirizzo

⁽⁴⁰⁾ Così P.A. VARESI, *Le Agenzie per l'impiego*, cit., 720.

⁽⁴¹⁾ Considerava «una grossa imprudenza la pretesa di generalizzare l'istituzione dell'agenzia su tutto il territorio nazionale» F. LISO, *La disciplina statale del collocamento*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, cit., 7 ss., spec. 29.

⁽⁴²⁾ Sull'opportunità di introdurre anche in Italia un'agenzia nazionale costituita fra Stato e Regioni, per la gestione delle politiche attive e passive si vedano T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *DLRI*, 2013, 1 ss., spec. 19, e L. MARIUCCI, *È proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *LD*, 2012, 415 ss., spec. 426. Sul punto si vedano L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, 489 ss., spec. 498, nonché A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro*, cit., spec. 522, che riteneva «utopistico immaginare che la componente vincolistica delle politiche attive possa formare oggetto di un'ulteriore e prossima revisione legislativa», visto il mancato esercizio della delega in materia di servizi per l'impiego di cui alla l. n. 92/2012.

⁽⁴³⁾ Così P.A. VARESI, *op. cit.*, 194.

generali dell'azione dell'Agenzia il legislatore prevede il coinvolgimento delle parti sociali (art. 1, comma 4, lett. *d*). Quanto alla attribuzione della costituenda Agenzia, sono devolute alla stessa «competenze gestionali in materia “di” servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI» (art. 1, comma 4, lett. *e*)⁽⁴⁴⁾, che dovrebbero implicare a loro volta il riconoscimento di funzioni (rafforzate) di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi (lett. *r*). Il richiamo all'ASpI implica, necessariamente, la previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Inps, sia a livello centrale che a livello territoriale (art. 1, comma 4, lett. *r*). Inoltre, sebbene non rinvenibili nell'ambito delle competenze dell'Agenzia, il legislatore delegato dovrà prevedere 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, presumibilmente, come già anticipato in ragione della condizione soggettiva dei fruitori, in quanto utenti dei servizi per l'impiego e come tali attinti da misure di politiche attive, ovvero beneficiari dell'ASpI (art. 1, comma 4, lett. *s*). Infine, con riferimento al rapporto tra i compiti dell'Agenzia e le competenze Stato-Regioni, la delega prevede l'attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 4, lett. *t*)⁽⁴⁵⁾, nonché il mantenimento in capo alle Regioni e alle Province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro (art. 1, comma 4, lett. *p*).

⁽⁴⁴⁾ Giova segnalare una piccola modifica apportata all'originario art. 2, comma 2, lett. *e*, d.d.l. n. 1428 AS (ora art. 1, comma 4, lett. *e*, d.d.l. 1428-A), da parte dell'11^a Commissione lavoro, sostituendo la preposizione semplice “di” alla preposizione articolata “delle” in relazione all'attribuzione all'Agenzia “di” (e non delle) competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI. La modifica può apparire di scarso valore, ma potrebbe depotenziare il ruolo dell'Agenzia, nella misura in cui la preposizione articolata “delle” avrebbe consentito l'accentramento in capo al costituendo organismo di tutte le competenze in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI, mentre con la preposizione semplice “di” sembra depotenziarsi la *vis attractiva* dell'Agenzia.

⁽⁴⁵⁾ L'11^a Commissione lavoro ha, giustamente, corretto una marchiana imprecisione contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. *o*, d.d.l. 1428 AS (attuale art. 1, comma 4, lett. *t*, d.d.l. 1428-A). Infatti, in prima stesura il testo del criterio direttivo prevedeva «il mantenimento in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale», ma appare, infatti, fin troppo evidente che le competenze da ultimo citate non sono del Ministero del lavoro, quanto dello Stato, residuando in capo al Ministero la possibilità di (appunto) verificare e controllare che siano assicurati e garantiti i livelli essenziali, al fine di poter eventualmente attivare interventi dello Stato, in omaggio al principio di sussidiarietà verticale in senso ascendente.

Volgendo lo sguardo oltre confine, va segnalato che nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea «i servizi pubblici per l'impiego (PES) dispongono di una struttura a rete coordinata a livello centrale dal Ministero competente o, più spesso, di un'agenzia nazionale dedicata dotata di antenne territoriali»⁽⁴⁶⁾. Ciò premesso appare, quindi, quasi scontata la scelta di politica del diritto compiuta dal governo Renzi, nel momento in cui ha inteso perseguire l'integrazione fra politiche attive e passive del lavoro, optando per la creazione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione.

Così delineata la struttura e il funzionamento dell'Agenzia, vanno esaminate alcune questioni.

Una prima è quella “nominalistica”, a ben guardare non nuova in *subiecta materia*⁽⁴⁷⁾. Infatti, l'utilizzazione dell'aggettivo “nazionale”, in luogo di “statale”, esalta la partecipazione di Stato, Regioni e Province autonome⁽⁴⁸⁾. Inoltre, il ricorso alla locuzione “per l'occupazione”, invece che “per il lavoro”, ovvero “per l'impiego”, contribuisce a meglio delimitare l'obiettivo di fondo dell'Agenzia medesima e cioè, consentire all'utenza di reperire occupazione. Infatti, la locuzione “per il lavoro” avrebbe ingenerato confusione con le agenzie di cui all'art. 5, d.lgs. n. 276/2003, mentre quella “per l'impiego” avrebbe rimandato alla mente il modello di agenzia di cui alla l. n. 140/1981.

Di certo l'istituenda Agenzia avrà competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI (art. 1, comma 4, lett. e, d.d.l. n. 1428-A).

I criteri direttivi inerenti all'Agenzia sembrano indirizzare il costituendo organismo secondo alcuni verso il modello dello sportello unico britannico⁽⁴⁹⁾, se-

⁽⁴⁶⁾ Si veda L. FORLANI, *Politiche del lavoro e governante nei Paesi dell'Unione europea: uno sguardo d'insieme*, in nelmerito.it, 25 gennaio 2013, cui si rinvia per una panoramica delle “tecnostutture” erogatrici dei servizi in questione, presenti nei principali Stati europei.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. P.A. VARESI, *Le Agenzie per l'impiego: le esperienze territoriali*, cit., 77-79, con riferimento alle esperienze agenziali degli anni '80.

⁽⁴⁸⁾ Un argomento in tal senso è già rinvenibile con riferimento alla Garanzia per i giovani in P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 194, sperimentando «un modello condiviso che abbia l'ambizione di essere “nazionale” (non solo statale!), capace di assicurare a tutti i giovani rientranti nel target previsto ed in ogni parte del territorio nazionale i servizi indicati, con standard di qualità e livelli di costo omogenei».

⁽⁴⁹⁾ In tal senso si veda F. GIUBILEO, *Agenzia federale per il lavoro, quali ostacoli*, in nelmerito.it, 9 giugno 2014; sul modello britannico si veda V. PUTRIGNANO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi europei*, in P. OLIVELLI (a cura di), *op. cit.*, 73 ss., spec. 81 ss.

condo altri verso l'agenzia federale tedesca ⁽⁵⁰⁾, nella speranza di eliminare l'assenza di coordinamento tra i tanti soggetti che si occupano di "collocamento" e di sovvertire i deludenti risultati finora prodotti dell'intermediazione svolta dai servizi pubblici, la cui prevalente funzione è stata quella di fornire impiego ai propri dipendenti!

La ricerca di rimedi al fallimento del modello prevalentemente pubblico sembra ispirare la riforma del Jobs Act, tanto da spingere taluni a suggerire l'istituzione di una sola Agenzia nazionale con il compito di proporre e finanziare programmi di politica attiva del lavoro gestiti a livello locale da soggetti anche pubblici consorziati tra loro, attribuendo ad organismi pubblici l'attività di coordinamento, pianificazione e controllo del territorio, e lasciando al privato l'attività di vera e propria mediazione ⁽⁵¹⁾.

L'obiettivo esplicito della nuova delega è quello di provare a coniugare politiche attive, passive e incentivi.

L'opzione del Jobs Act verso il "riaccentramento partecipato" ⁽⁵²⁾ delle competenze in tema di servizi per il lavoro sicuramente non è un'idea originale ⁽⁵³⁾, tanto che uno spunto in merito si ritiene possa essere già rinvenibile nei contenuti della "Garanzia per i giovani" ⁽⁵⁴⁾, di cui al d.l. n. 76/2013, configurata come sede partecipata da Stato, Regioni e Province, con un'attività destinata a trasformarsi in intese definitive e vincolanti in sede di conferenza permanente o unificata ⁽⁵⁵⁾. Volendo individuare le ragioni di questa torsione del

⁽⁵⁰⁾ Così S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema di tutele*, ADAPT Labour Studies E-book, 2014, n. 21, 24 ss., spec. 29.

⁽⁵¹⁾ F. GIUBILEO, F. PASTORE, *Quale futuro per i Centri per l'impiego*, in *lavoce.info*, 25 ottobre 2013.

⁽⁵²⁾ Di evidente propensione al riaccentramento delle competenze, in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, non del tutto compatibili con l'attuale assetto costituzionale, parla P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 195.

⁽⁵³⁾ In effetti, come rammenta S. SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *DLRI*, 2013, 471 ss., spec. 480, la concentrazione di tutte le funzioni e politiche del lavoro in capo ad un unico soggetto, «nell'intento di creare un raccordo fra amministrazioni centrali e periferiche», era già oggetto del rapporto OCSE del 2013 sulla condizione economica italiana (*OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD publishing, spec. 26).

⁽⁵⁴⁾ Su cui si veda A. PIOVESANA, *Misure per l'attuazione della "Garanzia per i giovani"*, in AA.VV., *"Pacchetto lavoro": interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, in *LG – Gli Speciali*, 2013, 77 ss.; più recentemente si veda L. VALENTE, *Gli istituti delle politiche attive e passive del lavoro dalla Cig al contratto di ricollocazione*, dattilo, § 11.

⁽⁵⁵⁾ Si veda P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 191, che qualifica la Struttura di missione della garanzia giova-

sistema delle politiche del lavoro verso il livello nazionale, si può affermare che esse sono frutto dei pessimi risultati storicamente conseguiti dalle Regioni⁽⁵⁶⁾ e dai centri per l'impiego⁽⁵⁷⁾, nonostante le speranze riposte nel decentramento amministrativo e legislativo, che hanno alimentato una nociva frammentazione territoriale dei servizi⁽⁵⁸⁾, specie delle politiche attive, come dimostra l'esperienza milanese, caratterizzata dalla presenza poco coordinata di numerosi operatori pubblici e privati, vittime dell'assenza di *governance*⁽⁵⁹⁾. La funzione di vigilanza dell'ente è affidata al Ministero del lavoro, annacquando quell'indipendenza dagli enti partecipanti che dovrebbe costituire il valore aggiunto dell'Agenzia. A tal proposito, forse sarebbe stato il caso di elevare l'Agenzia nazionale per l'occupazione ad autorità indipendente, assoggettandola ai medesimi controlli tuttora previsti per gli enti omologhi⁽⁶⁰⁾. Sempre il primo criterio direttivo riferito all'Agenzia si sofferma, altresì, sull'impatto finanziario della sua istituzione, che, come anticipato e come prevedibile, nelle intenzioni del governo non dovrà comportare oneri aggiuntivi

ni come «organo collegiale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che racchiude nel suo seno rappresentanti dei diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle politiche occupazionali».

⁽⁵⁶⁾ Così F. LISO, *La disciplina statale del collocamento*, cit., spec. 28, che già nel 1987 evidenziava come «la deludente, per non dire altro, realtà di molte esperienze regionali legittima le spinte latenti ad una centralizzazione». Leggermente diverso il giudizio di M. NAPOLI, *Regioni e organizzazione del mercato del lavoro*, cit., 34, secondo il quale le Regioni, sebbene con timidezza e in modo frammentario, «hanno imboccato la strada, non percorsa in sede centrale, di una presenza pubblica sul mercato del lavoro, caratterizzata da interventi di politica attiva del lavoro simili, almeno nella tipologia, a quelli effettuati da lungo tempo in altri paesi europei». Ad ogni modo l'A. riconosce comunque la «incapacità delle Regioni di utilizzare correttamente le leve di cui dispongono».

⁽⁵⁷⁾ Sul punto si veda ancora S. SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, cit., spec. 480.

⁽⁵⁸⁾ In tal senso L. CORAZZA, *Il Jobs Act e la "svolta" sul lavoro del governo Renzi*, in [nelmerito.it](#), 17 marzo 2014; EAD., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 499.

⁽⁵⁹⁾ Sul paradosso del caso milanese si veda F. GIUBILEO, [Agenzia federale per il lavoro, quali ostacoli](#), cit., ove sono presenti, rispettivamente, ItaliaLavoro, con le proprie iniziative di *welfare to work*; la Regione con il sistema della dote lavoro; la Provincia con l'AFOL Milano – Centro, con iniziative e programmi ad hoc, il Comune con il proprio servizio lavoro; nonché l'Arcivescovado, da sempre attivo sul fronte occupazionale ed il terzo settore.

⁽⁶⁰⁾ Di "authority" con riferimento all'Agenzia nazionale per l'occupazione, sebbene in un *obiter dictum*, parla anche A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro*, cit., spec. 522, quando auspica l'istituzione di un'Agenzia che consenta a Stato e Regioni di lavorare sinergicamente su aspetti importanti quali la garanzia dei servizi, degli obblighi e delle responsabilità degli uffici pubblici in caso di mancata, incompleta o intempestiva offerta delle azioni dovute.

per la finanza pubblica ⁽⁶¹⁾, principio ribadito anche in una delle disposizioni di chiusura del disegno di legge.

Invero, il principio delle riforme a costo zero appare quanto mai deleterio per la buona riuscita della riforma in un settore delicato come quello dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁶²⁾, specie se i punti di riferimento sono Paesi come l'Inghilterra o la Germania, rispetto ai quali l'Italia spende poco meno del 10% delle risorse dei *competitors* europei avendo un decimo degli addetti ⁽⁶³⁾, con la conseguenza di non poter assolutamente ipotizzare che una razionalizzazione dell'esistente possa da sola consentire il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi al fondo della riforma Renzi ⁽⁶⁴⁾.

Peraltro, anche se il Jobs Act intende creare l'Agenzia "a costo zero", una realistica valutazione di impatto finanziario sarà possibile solo nel momento in cui le Commissioni parlamentari esamineranno gli schemi dei decreti attuativi della delega ⁽⁶⁵⁾, correndo l'obbligo di rilevare sin d'ora che la partecipazione

⁽⁶¹⁾ Come evidenzia R. LONERO, [L'Agenzia nazionale per l'Impiego di Renzi: l'ennesimo "buon" proposito?](#), in [lartedilavorare.inforgroup.eu](#), 10 aprile 2014, si tratta dell'aspetto che desta maggiori interrogativi, in quanto è dubbia la capacità di un ente "nuovo" di riuscire a svolgere i compiti affidatigli senza il conferimento di nuove risorse, ma semplicemente "riciclando" quelle già presenti. In effetti, «Pare quantomeno doveroso chiedersi se, a competenze e costi invariati, sia possibile ottenere dei risultati, o se, per un vero cambiamento di rotta, non sia indispensabile intervenire sulle competenze e sul capitale umano attualmente a disposizione delle pubbliche amministrazioni, ossia di coloro cui, nella pratica, è demandata l'erogazione delle politiche attive».

⁽⁶²⁾ In tal senso V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, Ipsoa, 194; M. RICCI, *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, dattilo, 10; si veda G. ROSOLEN, [I servizi per il lavoro e la necessità di passare dal Jobs Act al Jobs Fact](#), in M. TIRABOSCHI (a cura di), [Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema di tutele](#), cit., 30 ss., spec. 31.

⁽⁶³⁾ Nei 556 centri per l'impiego presenti in Italia operano poco meno di 8.700 addetti con una spesa pari a poco più di 480 milioni di euro, a fronte dei circa 74.000 dipendenti operanti in Germania (fonte: [Agenzia federale per l'impiego, la carta di Renzi per il collocamento](#), in *Adnkronos*, 12 marzo 2014). Sulla differente "forza" organica dei servizi per l'impiego italiani e tedeschi si veda anche M. RICCI, *I servizi per l'impiego*, cit., 1, nota 3.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. L. CORAZZA, [Il Jobs Act e la "svolta" sul lavoro del governo Renzi](#), cit.

⁽⁶⁵⁾ Ai sensi dell'art. 1, comma 12, d.d.l. n. 1428-A, «Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno,

dello Stato, delle Regioni e delle PATB, alla costituenda Agenzia, implica il trasferimento non solo di competenze gestionali, ma soprattutto delle risorse umane e strumentali allo stato impiegate negli uffici che si occupano di servizi all'impiego, politiche del lavoro e ASpI.

A tal fine non è dato capire quali siano le strutture amministrative che saranno coinvolte nel processo di riordino, e non sarebbe peregrina l'idea che il legislatore delegante, durante l'iter che condurrà al varo della legge delega, fornisca dati anche sintetici in ordine alla platea del personale coinvolto nelle operazioni di transito nella Agenzia, magari suddiviso per livelli e piattaforme contrattuali di inquadramento. Infatti, ciò consentirebbe di effettuare valutazioni preliminari circa la dotazione organica dell'Agenzia nazionale, nonché primi elementi di valutazione sui prevedibili fabbisogni organizzativi e di funzionamento.

Giova, poi, evidenziare che la riconducibilità dell'Agenzia nazionale per l'occupazione agli enti pubblici non economici non potrà che riverberare effetti sul trattamento retributivo dei dipendenti che ne comporranno l'organico, venendo potenzialmente meno la valutazione a costo zero dell'istituzione dell'ente, in ragione dell'attuale appartenenza della maggior parte del personale interessato dal futuro transito al Comparto Ministeri nonché enti pubblici non economici ⁽⁶⁶⁾. Ovviamente, le modifiche apportate dalla 11^a Commissione lavoro al criterio direttivo *sub* lett. *f*, hanno eliminato alla radice il problema costituito dal potenziale transito di personale del Comparto enti locali, residuando comunque il problema della ricerca di quello in cui inserire il personale dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, tanto da indurre la Commissione lavoro ad inserire due criteri direttivi *ad hoc*, in grado di aiutare a risolvere il problema.

Infatti, al legislatore delegato spetterà l'individuazione del comparto contrattuale del personale dell'Agenzia con modalità tali da garantire l'invarianza di oneri per la finanza pubblica (art. 1, comma 4, lett. *i*), nonché la determinazione della dotazione organica di fatto dell'Agenzia attraverso la corrispondente riduzione delle posizioni presenti nella pianta organica di fatto delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l'Agenzia medesima (art. 1, comma 4, lett. *l*).

La composizione dell'organico dell'Agenzia passa attraverso una razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle po-

i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie».

⁽⁶⁶⁾ F. GIUBILEO, [Agenzia federale per il lavoro, quali ostacoli](#), cit.

litiche sociali, allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 4, lett. *f*). Si tratta di un criterio direttivo, quest'ultimo, oggetto di una modifica radicale da parte della 11^a Commissione lavoro; infatti, prima degli emendamenti correttivi, si prevedeva che la razionalizzazione coinvolgesse anche gli enti e gli uffici all'interno delle Regioni e delle Province, operanti nel campo delle politiche attive del lavoro, dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali, allo scopo di evitare sovrapposizioni e di consentire l'invarianza di spesa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente. Di tale rilevante modifica non sembra aver tenuto conto il legislatore che ha mantenuto intatta la previsione contenuta nell'art. 1, comma 12, laddove il trasferimento di risorse umane viene posto a capo delle amministrazioni competenti, tra le quali rientrano anche le Regioni e le Province.

La palese riduzione della portata riorganizzatrice della razionalizzazione amministrativa si accompagna sicuramente alla "piccola" modifica apportata al criterio direttivo di cui alla precedente lett. *e*, dove con la modifica di una preposizione (da articolata a semplice) si è avuta l'impressione di un depotenziamento funzionale della futura Agenzia nazionale per l'occupazione, le cui attribuzioni non appaiono più onnicomprensive e tassative, come si poteva evincere dalla consultazione del d.d.l. n. 1428 AS, prima dei numerosi emendamenti proposti ed accolti in sede di Commissione.

La formulazione dell'art. 1, comma 4, lett. *h*, sul cui testo la Commissione lavoro è intervenuta in modo marginale, consente tuttora di poter ipotizzare che la creazione a costo zero dell'Agenzia nazionale per l'occupazione passi attraverso l'assorbimento di potenziali esuberanti, frutto proprio della riorganizzazione amministrativa che si profila all'orizzonte, non escludendosi che tra le «altre amministrazioni» ragionevolmente possa includersi anche l'Inps.

Il citato processo di razionalizzazione amministrativa, unitamente alla creazione dell'Agenzia, non è dato comprendere se sarà accompagnato dall'affiancamento ad essa di agenzie regionali o da servizi regionali, specie in relazione alla gestione dei fondi comunitari di loro competenza⁽⁶⁷⁾, tanto che alcune Regioni hanno già adombrato l'istituzione di un ente omologo all'Agenzia nazionale sulla scia del Jobs Act⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁷⁾ Si veda la Relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. 1428 AS.

⁽⁶⁸⁾ «È il caso della Regione Toscana, che sta lavorando attorno a un'ipotesi di agenzia regionale per il lavoro. Artefice dell'idea, l'assessore alle Attività produttive e lavoro, Gianfranco Simoncini. "L'ipotesi di costituire un'agenzia regionale per il lavoro – ha spiegato Simoncini – rappresenta una soluzione organizzativa, sia in vista della revisione della *governance* dei

Un ulteriore profilo interessante, poi, è quello relativo al coinvolgimento delle parti sociali per la definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia (art. 1, comma 4, lett. *d*). In primo luogo, si tratta di una modalità partecipativa radicalmente diversa da quella emergente nei modelli agenziali del passato ⁽⁶⁹⁾, in relazione ai quali v'era la diretta assunzione di responsabilità decisionali delle organizzazioni sindacali. Diversamente, il Jobs Act assegna a non meglio individuate «parti sociali» il compito di definire le linee di indirizzo generali dell'azione dell'organo, senza chiarire come dovrà avvenire questo coinvolgimento, visto anche il netto distacco manifestato dal governo Renzi rispetto al metodo concertativo.

In sintesi, non si sa chi dovrà fornire il proprio contributo, né tanto meno come dovrà fornirlo.

È sulle competenze che caratterizzeranno l'Agenzia che, però, sembra giocare la partita più importante. Infatti, ad essa sono devolute «competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI» (art. 1, comma 4, lett. *e*), che dovrebbero implicare a loro volta il riconoscimento di funzioni (rafforzate) di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi (art. 1, comma 4, lett. *m*), sebbene su queste ultime il legislatore stia investendo normativamente (sempre a costo zero) da oltre dieci anni ⁽⁷⁰⁾.

servizi per l'impiego, a livello nazionale, sia per superare le disomogeneità nella gestione dei servizi, che esistono a livello territoriale, sia infine in vista di una diversa attribuzione delle competenze delle Province". Una volta a regime, l'agenzia regionale dovrà svolgere le funzioni e i compiti in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. L'agenzia regionale avrà natura giuridica di ente di diritto pubblico, dipendente dalla Regione, con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, sotto la vigilanza e l'indirizzo della giunta regionale. "Una volta definito il nuovo assetto istituzionale delle Province – prosegue l'assessore – all'agenzia potranno essere attribuiti i servizi di collocamento, incontro fra domanda e offerta di lavoro, la gestione delle politiche attive, gli interventi di prevenzione della disoccupazione, l'orientamento e l'obbligo formativo. In quest'ultimo nuovo assetto, i centri per l'impiego diventerebbero strutture periferiche dell'agenzia regionale, secondo un'articolazione che terrà conto dei sistemi economici locali, con compiti di gestione e di erogazione dei servizi ai cittadini"» ([Agenzia federale per l'impiego, la carta di Renzi per il collocamento](#), cit.).

⁽⁶⁹⁾ Si veda F. LISO, *La disciplina statale del collocamento*, cit., 29 ss.

⁽⁷⁰⁾ Si vedano in tal senso l'art. 17, d.lgs. n. 276/2003, nonché l'art. 1, comma 2, l. n. 92/2012. A tal proposito cfr. S. SCIARRA, *Monitoraggio e valutazione: la riforma nella prospettiva delle politiche occupazionali europee*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 37 ss.; M. RICCI, *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012*, ivi, 623 ss.; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, cit.; A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabi-*

La compartecipazione di Regioni e Province autonome, per un verso, e il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generale dell'azione dell'Agenzia, per altro verso, giustificano il mantenimento in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 4, lett. *t*), mentre alle Regioni e alle PATB vanno le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro (art. 1, comma 4, lett. *u*).

Orbene, la partecipazione all'Agenzia anche delle Regioni e delle PATB, unitamente alla presenza dello Stato (Ministero del lavoro) in seno all'organismo agenziale (art. 1, comma 4, lett. *c*), sembra giustificare anche costituzionalmente la tendenziale unificazione della gestione delle politiche del lavoro sul nuovo soggetto giuridico.

Se fino a qualche tempo fa le Regioni (solitamente per il tramite delle Province) venivano considerate non come organismi direttamente operativi, ma «prevalentemente di gestione, anche politica, del collocamento, e di conseguenza, di coordinamento e controllo dei relativi servizi»⁽⁷¹⁾, sembra evidente che l'asse gestionale è destinato a spostarsi altrove, e cioè presso l'Agenzia, nella speranza di scuotere il sistema Paese dal torpore in cui è caduto.

Alla luce dei criteri direttivi poc'anzi enucleati, quindi, l'assetto che si profila potrebbe essere il seguente e cioè, lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi in materia di politiche del lavoro (tutte); il Ministero del lavoro ne verifica e controlla il rispetto (art. 1, comma 4, lett. *t*); alle Regioni residua la possibilità di implementarli qualitativamente e quantitativamente⁽⁷²⁾; queste ultime, poi, limitatamente alle politiche attive, programmeranno gli interventi in quest'ultimo settore, soprattutto in base alle risorse (specie comunitarie) a disposizione; l'Agenzia gestirà le progettualità regionali, nonché gli interventi relativi ai servizi per l'impiego ed all'ASpI.

In primo luogo, si evidenzia che attualmente, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego sono previsti dall'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall'art. 4, d.lgs. n. 297/2002 e modificato dall'art. 4, comma 33, lett. *a* e *b*, l. n. 92/2012, rendendo sempre più stringente il lega-

lità 2013, Giappichelli, 2013, 648 ss. Per una sintesi critica sul monitoraggio a costo zero e sulle connesse criticità si veda P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, cit., 93 ss.

⁽⁷¹⁾ Così M. SALA CHIRI, *Il nuovo collocamento: i soggetti e le funzioni*, Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2000, 26.

⁽⁷²⁾ Si veda A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., spec. 516.

me tra livelli essenziali e condizionalità (*infra*)⁽⁷³⁾. Se la determinazione dei livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego ad opera della riforma Fornero, e la definizione del Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani da parte della riforma Letta possono considerarsi i primi atti concreti di una valorizzazione del livello di intervento nazionale, l'idea di un «progetto “nazionale”» ampio ed organico sembra consolidarsi proprio con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, che pare collocarsi nel solco aperto dalla l. n. 92/2012, ricercando atteggiamenti cooperativi tra i vari livelli⁽⁷⁴⁾. Andando oltre, il rapporto tra programmazione della politica attiva in capo alle Regioni e realizzazione della stessa in capo all'Agenzia dovrebbe porre fine alla “politica del dire” che ha connotato l'azione delle Regioni, dando l'avvio alla “politica del fare”, pur se col rischio che le Regioni, liberate del momento attuativo, possano eccedere in programmazione. Ovviamente, occorrerà rivedere l'impianto normativo sul quale si legge la politica attiva del lavoro regionalizzata (art. 3, d.lgs. n. 181/2000).

5. Raccordo pubblico-privato e bilateralismo

A distanza di oltre dieci anni dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il d.d.l. 1428-A investe ancora sul raccordo pubblico-privato, volendo valorizzare le sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, prevedendo la definizione dei criteri per l'accreditamento e per l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego (art. 1, comma 4, lett. *n*).

Infatti, come è noto, risale alla riforma del mercato del lavoro del 2003 l'individuazione di cinque tipologie di agenzie per il lavoro operanti a vario titolo sul mercato⁽⁷⁵⁾, la cui capacità operativa potrebbe essere migliorata at-

⁽⁷³⁾ Si veda P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 189.

⁽⁷⁴⁾ P.A. VARESI, *op. ult. cit.*, 193.

⁽⁷⁵⁾ Si tratta delle agenzie di somministrazione di lavoro, abilitate a svolgere tutte le attività relative al contratto di somministrazione (ed inerenti alla figura del “somministratore”); delle agenzie abilitate ad esercitare esclusivamente le attività relative alla somministrazione a tempo indeterminato con riguardo ad uno degli ambiti lavorativi di cui all'art. 20, comma 3, lett. da *a* a *i-ter*, d.lgs. n. 276/2003; delle agenzie di intermediazione; delle agenzie di ricerca e selezione del personale; ed infine, delle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale. Le agenzie appartenenti alla prima tipologia possono svolgere tutte le attività summenzionate,

traverso un sistema di *rating*, analogo a quello inerente l'affidabilità macroeconomica dei governi vagliata da agenzie indipendenti, fondato su parametri oggettivi, in grado di consentire all'utenza la scelta del miglior intermediario privato, a seconda dei propri *desiderata*.

Un ruolo nella gestione del mercato del lavoro viene riservato alla bilateralità. Prima di analizzare la portata del relativo criterio direttivo, non può farsi a meno di evidenziare come la previsione non meraviglia affatto, considerato il crescente ruolo del bilateralismo *in primis* in tema di sostegno al reddito, conseguente alla riforma Fornero. Appare pertanto perfettamente coerente con quest'ultima competenza prevederne una in tema di politica attiva del lavoro. Se è chiara l'impostazione di fondo, lo è meno il criterio direttivo che si occupa della bilateralità, ivi prevedendosi la valorizzazione della stessa «attraverso il riordino della disciplina vigente in materia». La prima domanda da porsi è a quale disciplina faccia riferimento il criterio direttivo in esame, considerato che la disciplina del bilateralismo è affidata a fonti contrattuali, sicché non può escludersi proprio un intervento su queste ultime come denota la previsione che il riordino debba avvenire «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità», in funzione di controllo degli enti bilaterali, come depone la chiusura del criterio direttivo «anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati». Giova ricordare che ragionando di collegamento tra gli incentivi all'occupazione e obbligo di versamento della contribuzione agli enti bilaterali si è messo in evidenza che quest'ultima è certa, ma non altrettanto può dirsi per le prestazioni erogabili da parte degli enti bilaterali, invocandosi un controllo pubblico sulla gestione delle ingenti risorse convogliate verso questi ultimi.

Una prima forma di controllo è stata introdotta dalla legge Fornero in relazione ai fondi bilaterali di sostegno al reddito (art. 3, comma 16), ivi prevedendosi che «In considerazione delle finalità perseguite dai fondi di cui al comma 14, volti a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro e in caso di sua cessazione, con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, sono dettate disposizioni per determinare: requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi medesimi; criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione

mentre le agenzie rientranti nella terza tipologia (intermediazione) possono esercitare anche le attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale.

e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei».

Il criterio direttivo sostanzialmente prevede un intervento legislativo sulla disciplina della bilateralità in funzione di tale controllo.

Funzionale al raccordo pubblico-privato è la previsione, tra i criteri direttivi, semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'impiego delle tecnologie informatiche. La semplificazione, da un punto di vista pratico, deve seguire le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dei dati, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, per rafforzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive e favorire la cooperazione con i servizi privati, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il conferimento al sistema nazionale per l'impiego delle informazioni relative ai posti di lavoro vacanti (art. 1, comma 4, lett. *bb*).

Sez. II: intervento funzionale

6. Gli interventi di politica attiva

6.1. I modelli sperimentali di incentivazione al collocamento dei soggetti in cerca di lavoro

Uno degli elementi su cui sembra investire il legislatore delegato è quello inerente l'introduzione di modelli sperimentali di incentivazione al collocamento dei soggetti in cerca di lavoro, valorizzando le esperienze più significative (*recte* le "buone pratiche") realizzate a livello regionale (art. 1, comma 4, lett. *q*, d.d.l. 1428-A).

Il pensiero corre immediatamente al c.d. contratto di ricollocazione proposto da Ichino ⁽⁷⁶⁾, col quale si vorrebbe rimediare alle anomalie funzionali del servizio pubblico, cui sono stati attribuiti compiti «che esso per sua natura non può svolgere nel modo più efficiente, o può svolgere solo in piccola parte» ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁶⁾ P. ICHINO, *Una nuova concezione e un nuovo metodo per i servizi nel mercato del lavoro*, cit. Riconduce la fattispecie *sub* lett. *l* al contratto di ricollocazione anche P. ALLEVA, [Il Governo Renzi ed il "Job Act"](#), cit.

⁽⁷⁷⁾ Trattasi della «funzione di assistenza intensiva ai lavoratori che incontrano difficoltà nell'inserimento o reinserimento nel tessuto produttivo, di loro riqualificazione in relazione agli *skill shortages* che emergono nel mercato, di controllo sulla loro disponibilità effettiva, giorno per giorno, per tutto quanto è necessario nel percorso verso l'inserimento effettivo» (P. ICHINO, *Una nuova concezione e un nuovo metodo per i servizi nel mercato del lavoro*, cit.).

Il “contratto di ricollocazione”, nelle intenzioni di Ichino, prende spunto dalle *best practices* nord-europee, coniugando sostegno del reddito (politiche passive) con l’inserimento effettivo nel tessuto produttivo (politiche attive), così da assicurare anche il reale rispetto della condizionalità⁽⁷⁸⁾, prevedendo la creazione di un sistema concorrenziale di agenzie di *outplacement* private accreditate, alimentato con *vouchers* erogati dalla Regione e pagabili soltanto a seguito dell’inserimento effettivo della persona interessata in un posto di lavoro⁽⁷⁹⁾. Lo strumento ipotizzato da Ichino consentirebbe anche di ricomporre la scissione tutta italiana tra le politiche passive del lavoro, di competenza legislativa e amministrativa dello Stato, e quelle attive, di competenza regionale.

Prima che si iniziasse a parlare nel Jobs Act della misura di politica attiva del contratto di ricollocazione nel d.d.l. 1428-A, riferimenti ad esso erano reperibili già nella legge di stabilità per il 2014⁽⁸⁰⁾. Successivamente, anche la Regione Lazio ha anticipato la sperimentazione di questo istituto con propria delibera giuntalesca⁽⁸¹⁾, introducendo un «contratto trilaterale fondato sulla cooperazione e complementarità di funzioni tra strutture pubbliche e strutture private con lo scopo di ridurre al minimo la durata del periodo di disoccupazione del giovane interessato e/o di sua assenza dal sistema della formazione e dell’istruzione determinata da una uscita intempestiva»⁽⁸²⁾.

La tensione verso il contratto di ricollocazione si è palesata in modo ufficiale, poi, in seno alla 11^a Commissione lavoro che con apposito emendamento ha introdotto un ulteriore criterio direttivo, inerente l’introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell’effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale.

⁽⁷⁸⁾ Secondo P. ICHINO (*Una nuova concezione e un nuovo metodo per i servizi nel mercato del lavoro*, cit.) la condizionalità in Italia non ha mai funzionato ed il suo difetto «è la causa principale della nostra incapacità di coniugare efficacemente politiche passive e politiche attive del lavoro».

⁽⁷⁹⁾ Si veda ancora P. ICHINO, *Una nuova concezione e un nuovo metodo per i servizi nel mercato del lavoro*, cit.

⁽⁸⁰⁾ Si veda l’art. 1, comma 215, l. 28 dicembre 2013, n. 147.

⁽⁸¹⁾ Si veda l’art. 1, comma 3, lett. a, all. A), d.G.R. Lazio 17 aprile 2014, n. 198.

⁽⁸²⁾ Così L. VALENTE, *op. cit.*, § 12.

In sostanza, quella che era una semplice idea di una parte dell'Accademia, e cioè il contratto di ricollocazione, è diventata realtà. Se in un primo momento v'era la necessità di effettuare un'azione interpretativa dei criteri esistenti per ricavare il giusto addentellato che consentisse l'utilizzazione dello strumento ipotizzato da Ichino, l'art. 1, comma 4, lett. *p*, d.d.l. n. 1428-A, invece, esplicitamente prevede la conclusione di accordi per la ricollocazione. Per come è stato tratteggiato dal Jobs Act, l'istituto è inteso quale ponte tra le misure di sostegno al reddito, percepite dal disoccupato o dall'inoccupato, ed il suo reinserimento nel tessuto produttivo.

Orbene, il collegamento esplicito tra misure di politica passiva ed attiva valorizza ulteriormente la condizionalità che pervade il d.d.l. 1428-A (*infra*), responsabilizzando ulteriormente l'utenza e dissuadendola dal tenere condotte ascrivibili a *moral hazard*.

A ben guardare, la formulazione del principio di cui all'art. 1, comma 4, lett. *p*, non è esclusivamente funzionale all'introduzione del solo contratto (*recte* accordo) di ricollocazione, in quanto l'utilizzazione della congiunzione "anche" lascia aperta la porta ad ulteriore ed indefiniti istituti che possano porsi quale collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo.

Volgendo lo sguardo al campo di applicazione soggettivo, le parti cui è rimessa la conclusione degli accordi per la ricollocazione sono state individuate nelle agenzie per il lavoro o negli altri operatori accreditati. Gli operatori privati sono obbligati alla presa in carico, il che incide sulla qualificazione giuridica dell'accordo di ricollocazione, accentuandone la connotazione pubblicistica.

Inoltre, il criterio direttivo statuisce che siano previsti adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale.

In sintesi, il legislatore delegato riconosce all'agenzia o all'operatore privato il valore economico della propria attività condizionandolo all'esito positivo della stessa ed in proporzione alle difficoltà di collocamento dell'utenza, implicitamente prevedendo che la parte iniziale del percorso di ricerca del lavoro si svolga in modo sostanzialmente gratuito per l'utenza. Praticamente, è come se si prevedesse un "premio per l'inserimento" da erogare all'agenzia (ma teoricamente anche al datore di lavoro che riceve utenza di difficile collocabilità) solo previa verifica dell'inserimento effettivo dell'ino/disoccupato per un periodo tale da consentire di ammortizzare il premio stesso, con l'obiettivo di

evitare il deprecabile fenomeno del *gaming* (accordi tra aziende e collocatori privati – si veda *infra*).

Colpisce la previsione che il finanziamento di questa misura, a prescindere dalla denominazione impiegata, sia stato posto a carico di (non meglio precisati) fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale, non comprendendosi a questo punto il riferimento alla finanza pubblica se le risorse devono essere di matrice regionale.

6.2. I percorsi personalizzati

Interessante è il principio o criterio direttivo di cui alla lett. v del comma 4 dell'art. 1, d.d.l. 1428-A, che prevede l'attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica⁽⁸³⁾.

Si tratta di un principio che guarda alla triade dei soggetti che compongono l'utenza dei servizi per l'impiego e cioè, gli inoccupati, i disoccupati e coloro i quali, benché formalmente ancora alle dipendenze di un'impresa, siano in procinto di perdere l'occupazione, in quanto ammessi a beneficiare di ammortizzatori sociali.

Il d.d.l. 1428-A intende “attivare” queste risorse umane, dando per acquisito che la loro condizione mercatistica sia di soggetti “disattivati”, cioè inerti nella ricerca di un nuovo impiego (c.d. NEET), ricorrendo a percorsi personalizzati. Si ha l'impressione che la legge delega intenda ulteriormente rafforzare nel panorama normativo italiano il c.d. *Job profiling*⁽⁸⁴⁾, invero rinvenibile già nel Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani⁽⁸⁵⁾, cioè l'individuazione delle caratteristiche salienti degli utenti dei servizi per l'impiego, in base a criteri oggettivi, così da aiutarli a cercare il lavoro migliore. Tale attività, come già evidenziato in letteratura, dovrebbe tener conto della

⁽⁸³⁾ Per alcune riflessioni attuali sul principio di attivazione si veda A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, cit. Ancor prima, sul concetto di attivazione si veda M. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *DLRI*, 2005, 557 ss.

⁽⁸⁴⁾ L'antesignano è sicuramente J.L. HOLLAND, *Making vocational choices: a theory of careers*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973.

⁽⁸⁵⁾ Si veda P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, cit., 192.

segmentazione dell'utenza secondo "fasce di autonomia", a seconda che sia in grado di trovare lavoro in modo autonomo, ovvero che abbia bisogno di un percorso minimo di assistenza, oppure che necessiti di assistenza continua e dedicata, oltre a possibili incentivi al soggetto disposto ad assumere l'utente ⁽⁸⁶⁾.

Ovviamente, quest'ultima categoria presuppone l'esistenza di fondi maggiori rispetto a quelli necessari per l'attivazione dell'utenza meno abbisognevole, proporzionali rispetto alle difficoltà allocative della risorsa umana riscontrate in concreto, e da destinare *in primis* a vantaggio del collocatore che si adopera per avere il *matching* tra domanda e offerta, non escludendo premi di collocamento a vantaggio di chi assume, magari da erogare decorsi alcuni mesi dall'assunzione come già detto per evitare deprecabili accordi tra aziende e collocatori (privati), funzionali alla ripartizione del premio (c.d. *gaming*) ⁽⁸⁷⁾.

La tangenza del criterio direttivo di cui alla lett. *bb*, rispetto a quello poc'anzi esaminato *sub* lett. *v*, impone una lettura di quest'ultimo "strabicamente" orientata anche al primo, cui si rinvia (si veda *infra*, § 10).

7. La condizionalità

Con lo strumento dell'Agenzia il legislatore delegato intende favorire un miglior raccordo tra politiche attive (affidate ai servizi per l'impiego) e politiche passive (affidate all'Inps) (si veda l'art. 1, comma 4, lett. *r*, *supra*, § 5), che emerge «quando si tratta di mettere in pratica la condizionalità tra prestazioni di sostegno al reddito e proposte di politica attiva» e la cui soluzione, secondo la dottrina, è indispensabile in vista dell'introduzione di forme di reddito minimo di inserimento ⁽⁸⁸⁾.

Il passaggio da una logica burocratico-assistenziale dei servizi per l'impiego e della loro attività, ad una manageriale, fondata su figure giuridiche dalla controversa qualificazione giuridica ⁽⁸⁹⁾, si è accompagnato al rafforzamento del principio della condizionalità dei servizi e dei sussidi ⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁶⁾ Si veda F. GIUBILEO, F. PASTORE, [Quale futuro per i Centri per l'impiego](#), cit.

⁽⁸⁷⁾ Per la classificazione si veda F. GIUBILEO, F. PASTORE, [Quale futuro per i Centri per l'impiego](#), cit.

⁽⁸⁸⁾ Così L. CORAZZA, [Il Jobs Act e la "svolta" sul lavoro del governo Renzi](#), cit.

⁽⁸⁹⁾ Il pensiero corre al patto di servizio, a cui una parte della dottrina riconosce natura negoziale privatistica, contrapponendosi altra dottrina, che opta per la qualificazione pubblicistica dell'istituto. Nel primo senso si veda C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, 2000, 152 ss.; nel secondo senso D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro*

La *ratio* di questa evoluzione è molteplice, intendendosi corresponsabilizzare l'utenza, generare comportamenti proattivi e stanare sacche di lavoro nero e parassitismo sociale ⁽⁹¹⁾.

Se l'Agenzia dovrà avere competenze gestionali anche sull'ASpI, tale compito non può che trascinarsi anche la condizionalità, nel senso che l'unificazione in capo ad un unico ente di tutte le politiche del lavoro, risolvendo a parere di qualcuno una rilevante criticità, si presume si accompagni anche all'assunzione delle funzioni connesse all'accertamento del rispetto della condizionalità, evitando così che la separazione di competenze in capo a distinti uffici, la cui azione concreta può essere solitamente orientata a logiche proprie ed autoreferenziali, alimenti disfunzioni operative e organizzative ⁽⁹²⁾.

Questo strumento, progressivamente, rafforzato dal legislatore degli ultimi dieci anni, probabilmente sarà ampliato ed esteso anche ad altri soggetti, ove mai dovesse essere esercitata la delega *sub* art. 1, commi e 2, d.d.l. 1428-A, in materia di ammortizzatori sociali, che conferma la connotazione in senso corrispettivo dell'accesso ai trattamenti di disoccupazione totale e parziale, dando l'impressione di voler allargare il campo di applicazione dell'ASpI, universalizzandone la fruizione (art. 1, comma 2, lett. *b*, n. 3) ed introducendo una forma di sostegno economico assistenziale per soggetti in estrema difficoltà (art. 1, comma 2, lett. *b*, n. 5), legando il sussidio erogabile una volta esaurita la fruizione dell'ASpI alla obbligatoria partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti.

Con riferimento a questi ultimi, infatti, si prevede l'eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione (assimilabile ad una sorta di reddito minimo di inserimento), eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente (c.d. ISEE), con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti. Quest'ultimo obbligo altro non è che un ulteriore tas-

e diritti, Cacucci, 2004, 31 ss., spec. 80; A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., 509 ss.

⁽⁹⁰⁾ Si veda A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., 509-510; sull'origine storica del principio di condizionalità si veda L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 490.

⁽⁹¹⁾ Si veda L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 489 ss.

⁽⁹²⁾ Si veda L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 497, secondo la quale l'amministrazione da parte di due distinti soggetti della funzione di provvedere all'offerta formativa e lavorativa, di competenza dei servizi per l'impiego, e delle funzioni di erogazione del sostegno al reddito o sussidio, che sono di competenza dell'ente previdenziale, «lascia invero aperti non pochi snodi problematici».

sello della condizionalità, estesa anche a misure di politica tendenzialmente assistenziale, specie se sarà esclusa la presenza di contribuzione figurativa ed in considerazione del valore scriminante riconosciuto alla presenza di un ISEE basso, come strumento di rilevazione dello stato di povertà e di bisogno ⁽⁹³⁾.

A sua volta la delega sembra contenere una probabile riforma della stessa condizionalità, nella misura in cui si prevede all'art. 1, comma 2, lett. c, d.d.l. 1428-A, che per tutti i trattamenti di strumenti di sostegno al reddito, in costanza o in assenza di rapporto di lavoro, siano individuati meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario, al fine di favorire l'attività a beneficio delle comunità locali, tenuto conto della finalità di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del medesimo soggetto secondo percorsi personalizzati, con modalità che non determinino aspettative di accesso agevolato alle amministrazioni pubbliche.

Il criterio direttivo in questione, parzialmente emendato dalla 11^a Commissione lavoro, è evidentemente collegato alla riforma dei servizi per l'impiego di cui all'art. 1, commi 3 e 4, d.d.l. 1428-A, ma soprattutto cerca da subito di inibire qualunque deriva assistenzialistica dello strumento dei lavori di pubblica utilità, al fine di evitare il ripetersi del deprecabile fenomeno dello svuotamento del bacino degli LSU. Infatti, da sempre in Italia la prestazione di attività a qualsiasi titolo in seno ad una PA, ovvero ad un organismo da questa partecipato ha suscitato appetiti clientelari che hanno condotto all'ingrossamento delle fila dell'impiego pubblico, aggirando gli ordinari meccanismi di provvista del personale.

La genericità del contenuto della delega è talmente ampia che si può ipotizzare tutto e il contrario di tutto, auspicabilmente differenziando i contenuti degli obblighi connessi alla condizionalità secondo un principio di proporzionalità rispetto all'aiuto che il soggetto da attivare riceverà dalla società, a prescindere dal tipo di politica, attiva o passiva, messa in campo, atteso che in entrambi i casi al fondo dell'intervento pubblico-privato vi sono risorse pubbliche spese a vantaggio dell'utente.

V'è da dire, comunque, che sicuramente la condizionalità esce rafforzata dal d.d.l. 1428, poiché si va oltre la congruità delle offerte lavorative o formative, per approdare all'impiego in attività socialmente utili, funzionali, da un lato, a scoraggiare deprecabili fenomeni di *moral hazard* e lavoro sommerso,

⁽⁹³⁾ Sull'opportunità della previsione di politiche di condizionalità anche per l'erogazione di simili trattamenti e sull'importanza del rilevamento mediante ISEE si veda L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 500.

dall'altro lato, a contribuire a mantenere un "contatto" tra lavoratore e società civile nel rispetto degli artt. 1-4 Cost. ⁽⁹⁴⁾.

È ragionevole ipotizzare che il lavoratore, in assenza di offerte congrue possa essere temporaneamente impegnato in attività di pubblica utilità che consentano, da un lato, di dedicarsi ad una ricerca attiva anche con l'ausilio delle strutture deputate alla sua attivazione, dall'altro lato, di poter "occupare" il proprio tempo in modo utile, riducendo la possibilità di ingrossare le fila del lavoro nero, magari collocando l'attività in orari "strategici", simili a quelli attualmente validi per le visite fiscali. Peraltro, v'è anche chi ipotizza, dall'altro lato, una torsione "*target oriented*" della condizionalità, nel senso di orientare l'apparato sanzionatorio in caso di rifiuto delle offerte proposte alla reale condizione socio-familiare della persona, evitando l'applicazione asettica di parametri logistico-temporale (50 km – 80 minuti) e valorizzando il rapporto tra il fruitore del servizio ed il soggetto deputato alla sua erogazione ⁽⁹⁵⁾.

Nel primo caso, la condizionalità estesa sembra avere valenza punitiva per il lavoratore; nel secondo caso, essa assume connotazioni di maggior aderenza al dato sociale reale; letta, altresì, nella prospettiva di moralizzare il mercato del lavoro, sicuramente potrà far emergere occupazione latente.

Il lavoratore temporaneamente disoccupato e beneficiario di sostegno al reddito con il coinvolgimento nelle attività a vantaggio della comunità in un certo qual modo restituisce alla società civile un contributo "equivalente" a quello che ha ricevuto da essa sotto forma di sostegno al reddito.

L'art. 1, comma 2, lett. *d*, d.d.l. 1428-A, aggiunto dalla 11^a Commissione lavoro, con una sorta di disposizione di chiusura, si preoccupa di prevedere un criterio direttivo che consenta l'adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali di cui alla lett. *c*. All'estensione della condizionalità, quindi, farà seguito anche la revisione delle correlate sanzioni, che però colpiranno solo i percettori di strumenti di sostegno al reddito che non si rendano proattivi.

Premesso che l'attuale sanzione per il lavoratore "non proattivo" è la decadenza dai trattamenti di disoccupazione, non si comprende quale possa essere

⁽⁹⁴⁾ Sul rapporto tra condizionalità e principi costituzionali si veda L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., spec. 492 e 500, che non manca di ipotizzare situazioni-limite in cui condizionalità e valori costituzionali meritevoli di tutela possono giungere a collidere.

⁽⁹⁵⁾ L. VALENTE, *op. cit.*, § 14.

l'adeguamento sanzionatorio; quanto poi alle modalità di applicazione, oggi affidata interamente alle agenzie per il lavoro, riesce difficile pensare ad un adeguamento delle stesse, salvo che non si voglia dire che l'applicazione verrà ripubblicizzata.

La percezione che si ha dalla lettura della norma è che il legislatore abbia perso l'(ennesima) occasione per creare finalmente un sistema onnicomprensivo di tipo premiale/sanzionatorio che vada oltre la condizionalità classica, e che sia in grado di collegare la percezione dei trattamenti di sostegno al reddito, il mantenimento della disoccupazione ed altre misure o prestazioni a carico della fiscalità generale (esempio gratuità delle prestazioni sanitarie, dei servizi scolastici, ecc.).

Ulteriori riflessioni sulla condizionalità possono essere svolte dalla lettura dei criteri *sub* art. 1, comma 4, d.d.l. 1428-A.

Una lettura al positivo del criterio relativo al contratto di ricollocazione consente di ascrivere quest'ultimo tra le misure di politica attiva del lavoro (*supra*). Invero, è possibile però anche fornirne una lettura al negativo, ricollegando il nuovo strumento alla condizionalità, tema verso il quale il disegno di legge mostra di avere una notevole sensibilità. Ed infatti, il criterio direttivo *sub* art. 1, comma 4, lett. *p*, prevede «la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo»; anche in questo caso è previsto il coinvolgimento primario delle agenzie per il lavoro e degli altri operatori accreditati che avranno l'obbligo «di presa in carico». Riemerge ancora una volta il modello introdotto dalla riforma Biagi e nello specifico quello sottostante all'art. 13, d.lgs. n. 276/2003. Il c.d. contratto o accordo di ricollocazione, decisamente orientato al *workfare*, è sicuramente riconducibile, al pari dei tirocini di formazione e orientamento, al patto di servizio (disciplinato nella legislazione regionale) o di quello che sarà all'esito della ricentralizzazione delle competenze, in tal modo concretizzando quelle misure di inserimento lavorativo previste rispettivamente nei commi 1, lett. *b*, e *1-bis*, lett. *d*, dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000.

Altro criterio direttivo già letto in positivo (*supra*), e che può essere letto in negativo al pari del precedente, è quello che prevede l'attivazione degli inoccupati, espulsi dal mercato del lavoro, nonché dei beneficiari di ammortizzatori sociali, al fine di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati (art. 1, comma 4, lett. *v*). Anche questa misura riporta al patto di servizio e ripropone l'analoga previsione già contenuta nell'art. 4, comma 48, lett. *c*, l. n. 92/2012 (si veda *supra*), con l'aggiunta dell'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza, basati

sull'osservazione statistica (art. 1, comma 4, lett. v); quest'ultima disposizione evoca una differenziazione del percorso di attivazione in base al livello di svantaggio, come emerge dall'osservazione statistica.

In funzione della condizionalità è la previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Inps, sia a livello centrale, sia territoriale, *ex art. 1, comma 4, lett. r, d.d.l. 1428-A*, in quanto detto raccordo non può che essere funzionale al collegamento tra godimento dei trattamenti di sostegno al reddito e partecipazione dei beneficiari alle misure di politica attiva del lavoro. Il raccordo tra l'Agenzia e l'Inps si colloca nel solco tracciato dalla l. n. 92/2012 in tema di condizionalità, che pur ribadendo le competenze in materia dell'Inps ha di fatto eliminato quella configurazione "inpscentrica" disegnata dai decreti attuativi dell'art. 19, d.l. n. 185/2008.

Strumentale, infine, al raccordo è l'ulteriore criterio direttivo della valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni (art. 1, comma 4, lett. z); a tal fine è prevista l'istituzione del fascicolo elettronico unico (c.d. FEU) contenente le informazioni relative a percorsi educativi e formativi, periodi lavorativi, fruizione di provvidenze pubbliche e versamenti contributivi. I contenuti relativi ai percorsi educativi, lavorativi e formativi riportano alla scheda professionale del d.P.R. n. 442/2000, arricchita però dai dati relativi alle provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi. Quest'ultima previsione si ricollega senz'ombra di dubbio a quella contenuta nell'art. 1, d.d.l. n. 1428-A, che in tema di trattamento di disoccupazione ne ricollega la durata all'anzianità contributiva del lavoratore, riducendo la solidarietà del sistema e rafforzando una logica di corresponsabilità⁽⁹⁶⁾. L'istituzione del FEU, a sua volta, si interfaccia con il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 6, lett. i, d.d.l. n. 1428-A, inerente la delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti, ivi prevedendosi la revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione nell'ambito della dorsale informativa di cui all'art. 4, comma 51, l. 28 giugno 2012, n. 92, e della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro di cui all'art. 8, d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 99 (cfr. *infra* sez. IV). La relazione tra i criteri direttivi *sub* art. 1, comma 4, lett. z, e comma 6, lett. i, d.d.l. 1428-A, è di contenitore a contenuto, nel senso che il FEU conterrà (se non sostituirà) il libretto formativo, avvalendosi della dorsale informativa e della banca dati; inoltre, v'è un'ulteriore connessione con il criterio direttivo *sub* art. 1, comma 6, lett. a, ivi prevedendosi la razionalizzazione e semplificazione

⁽⁹⁶⁾ F. LISO, *Gli ammortizzatori*, in *Il libro dell'anno*, dattilo.

delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo. Infatti, se nel Jobs Act si prevede la revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino appare scontato che detta revisione avverrà per mezzo di una razionalizzazione e semplificazione dei connessi adempimenti e procedure. In sintesi, v'è una palese circolarità tra i criteri in materia, ed in generale del Jobs Act, specie con riferimento a quelli inerenti la delega in materia di ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, attraversati trasversalmente dal principio di semplificazione.

8. Disabili

Si è dell'opinione che il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 4, lett. v, d.d.l. n. 1428-A, possa andare "a braccetto" con quello precedente *sub* lett. g, come aggiunto dalla 11^a Commissione lavoro. Infatti, ivi si prevede la razionalizzazione e la revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla l. 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio, al fine di favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro. Trattandosi non solo di razionalizzazione, ma anche di revisione, è ipotizzabile che si tratti di una sorta di "delega mascherata" alla riforma del collocamento mirato anche per i disabili; peraltro, poiché il criterio direttivo guarda non solo agli adempimenti, ma anche alle procedure, l'idea che si possa metter mano all'intera l. n. 68/1999 non è da escludere, specie se si considera la complessiva portata riformatrice dell'art. 1, commi 3 e 4. In sintesi, avendo l'occasione di riformare integralmente le politiche del lavoro, c'era da aspettarsela una modifica che recuperasse un settore tradizionalmente in crisi come quello dell'inserimento lavorativo dei disabili.

A sua volta, non è escluso che il recupero di questa componente dei servizi per l'impiego sia a sua volta collegata alla razionalizzazione degli incentivi all'occupazione e all'introduzione del c.d. contratto di ricollocazione, magari prevedendo delle specificità ove siano coinvolti i disabili o altre categorie meritevoli di protezione.

9. Monitoraggio e valutazione

La necessità di un sistema informativo per una più efficace politica del lavoro è esigenza da sempre avvertita dalla dottrina⁽⁹⁷⁾, che in passato ha lamentato la mancanza di un monitoraggio continuo degli interventi erogati, utile per eventuali successive modifiche o integrazioni⁽⁹⁸⁾. Ciononostante, se ancora nel 2014 si avverte l'impellente bisogno di addivenire alla «valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate»⁽⁹⁹⁾, nonché al «completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'ausilio delle tecnologie informatiche, allo scopo di reindirizzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive»⁽¹⁰⁰⁾, è evidente che v'è più di qualcosa che non va nell'azione del nostro legislatore⁽¹⁰¹⁾.

Invero, come evidenzia la dottrina, quest'ultimo non sembra avere le idee molto chiare sul concetto di semplificazione amministrativa e di conseguenza, anche su quello che dovrebbe essere un sistema informativo al passo con i tempi, visto che nel giro di qualche anno ha costituito banche dati con funzioni analoghe, se non duplicate, quando avrebbe potuto razionalizzare l'esistente⁽¹⁰²⁾. La decisione di istituire l'Agenzia nazionale per l'occupazione potrebbe essere, a questo punto, il punto di partenza per una revisione profonda dell'esistente, raccogliendo in capo alla stessa Agenzia le funzioni ora poste in capo a tutte le banche dati operanti sul territorio nazionale.

In attesa del varo della riforma può segnalarsi che il d.l. n. 34/2014 ha apportato due modifiche alla disciplina in tema di servizi all'impiego; la prima riguarda l'elenco anagrafico *ex art. 4 d.P.R. n. 442/2000*, esplicitando che all'elenco vengono iscritti i cittadini italiani, nonché degli Stati membri dell'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia aventi l'età stabilita dalla legge per essere ammessi al lavoro, indipendentemente dal luogo della propria residenza, abrogando l'originaria previsione che faceva un rinvio generico alle "persone"⁽¹⁰³⁾; la seconda modifica riguarda le modalità per la

⁽⁹⁷⁾ Cfr. G. ARRIGO, *L'osservatorio del mercato del lavoro e gli obblighi di informazione*, in T. TREU (a cura di), *Legge 28 febbraio 1987, n. 56. Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*, in *NLCC*, 1987, 702 ss.

⁽⁹⁸⁾ Si veda G. ARRIGO, *op. cit.*, 710.

⁽⁹⁹⁾ Si veda l'art. 1, comma 4, lett. r, d.d.l. 1428-A.

⁽¹⁰⁰⁾ Si veda l'art. 1, comma 4, lett. s, d.d.l. 1428-A.

⁽¹⁰¹⁾ Sulla semplificazione si veda M. SALA CHIRI, *op. cit.*, 113 ss.

⁽¹⁰²⁾ Si veda M. RICCI, *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, cit., 6 ss.

⁽¹⁰³⁾ Si veda l'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 442/2000, come modificato dall'art. 3, d.l. n. 34/2014.

DID, che può essere resa in ogni ambito territoriale dello Stato, o anche tramite posta elettronica certificata (PEC) ⁽¹⁰⁴⁾.

La consapevolezza dell'importanza della semplificazione amministrativa ha poi portato la 11^a Commissione lavoro ad intervenire ancor più a fondo sul testo del Jobs Act, emendando in modo radicale i principi e criteri direttivi in materia. Infatti, la valorizzazione del sistema informativo e il monitoraggio delle prestazioni erogate, che rappresentano importanti obiettivi nell'ottica della riforma del mercato del lavoro, erano privi degli strumenti attraverso cui gli obiettivi avrebbero dovuto essere raggiunti, ragion per cui la 11^a Commissione lavoro ha previsto l'istituzione del FEU, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi: si tratta, in pratica, di una sorta di profilo unico del lavoratore, nel quale confluisce l'intera "carriera" della persona.

La nostra società, quindi, è sempre più proiettata verso una mappatura completa dell'esistenza e dell'attività delle persone che la compongono, essendo inimmaginabili i poteri che la pubblica amministrazione potrebbe avere, ove si decida di far confluire in un'unica banca dati tutte le informazioni relative ad un singolo soggetto (formazione e lavoro, contribuzione, fisco, salute, giustizia, proprietà, ecc.), consentendo l'accesso ad alcune, ovvero a tutte, a seconda del profilo concesso dall'amministratore di sistema, che deve tener conto a sua volta del lavoro che il titolare della c.d. "user" deve effettuare.

Il sistema informativo immaginato dal Jobs Act, come modificato dalla Commissione lavoro, è integrato con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché dei dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro (art. 1, comma 4, lett. *aa*, d.d.l. 1428-A).

Sez. III: le politiche per l'occupazione

10. Gli incentivi

A quest'ultima macro categoria possono ricondursi i principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 4, lett. *a* e *b*, ivi prevedendosi, da un lato, la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione vigenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità

⁽¹⁰⁴⁾ Si veda l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, come modificato dall'art. 3, d.l. n. 34/2014.

di trovare occupazione (lett. *a*); dall'altro lato, la razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e di quelli per l'autoimprenditorialità, con una cornice giuridica nazionale intesa a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da Regioni e Province autonome (lett. *b*).

Quanto al primo criterio direttivo, giova evidenziare che il nostro ordinamento statale prevede numerose fattispecie di incentivi all'occupazione riferibili, in linea di massima, ad incrementi dell'occupazione o a tipologie specifiche di contratto (si pensi all'apprendistato) o a categorie di lavoratori (i giovani fino a 29 anni di età, le donne, i soggetti ultracinquantenni, i disoccupati di lunga durata, i titolari di ammortizzatori sociali). Orbene, il criterio direttivo non sembra voler incidere sui principi introdotti dalla l. n. 92/2012, in materia di incentivi, quanto sulla scelta dei soggetti ai quali destinare aiuti all'occupazione, attingendo al dato statistico, a sua volta funzionalizzato alla platea con maggiori difficoltà di reperire occupazione. Invero, il ricorso all'analisi statistica a sua volta non deve dar luogo a incentivazioni distorte, ma deve riuscire a massimizzare le risorse spendibili, ottenendo il massimo risultato con il minor sforzo economico, secondo elementari parametri di efficienza e di efficacia.

Un esempio potrebbe giovare.

Se l'evidenza statistica in Italia dimostra che i giovani delle aree depresse hanno minore probabilità di reperire occupazione rispetto alla categoria degli ultracinquantenni residenti nei medesimi territori, appare ovvio che la prima categoria dovrà avere una sorta di corsia preferenziale rispetto alla seconda. La razionalizzazione dell'apparato incentivante, quindi, potrebbe essere funzionale a redigere una sorta di Testo Unico sugli incentivi all'occupazione⁽¹⁰⁵⁾, del quale si avverte comunque il bisogno, vista la frammentarietà e caoticità del dato normativo⁽¹⁰⁶⁾ e che, diversamente da quanto potrebbe essere sostenuto ad una prima lettura, non sia semplicemente "compilativo"⁽¹⁰⁷⁾, ma innovativo, cioè contenente anche novità (abrogazioni, modifiche, novelle) rispetto agli istituti giuridici in esso contenuti⁽¹⁰⁸⁾.

Appare, poi, scontato che in quest'opera di razionalizzazione il legislatore sarà obbligato a rispettare i regolamenti comunitari in materia, alcuni dei quali ap-

⁽¹⁰⁵⁾ Così P. ALLEVA, *Il Governo Renzi ed il "Job Act"*, cit.

⁽¹⁰⁶⁾ Si veda ancora P. ALLEVA, *Il Governo Renzi ed il "Job Act"*, cit.

⁽¹⁰⁷⁾ Si veda ancora P. ALLEVA, *Il Governo Renzi ed il "Job Act"*, cit.

⁽¹⁰⁸⁾ Sebbene la Relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. 1428 AS preveda una razionalizzazione degli incentivi «a legislazione vigente», si ritiene che ciò non ostacoli eventuali modifiche al quadro giuridico incentivante.

pena rinnovati (regolamenti sul *de minimis*), altri in attesa di rinnovo, essendo scaduti da parecchio tempo (regolamento CE 800/2008).

La razionalizzazione sicuramente potrà essere l'occasione per chiarire anche quali incentivi sono riconducibili al regime automatico e quali necessitino della previa autorizzazione da parte della Commissione, in quanto erogabili per soggetti non svantaggiati secondo la normativa comunitaria ed analogo discorso può ritenersi valido per la pleora di incentivi che tuttora caratterizzano la legislazione regionale.

Giova segnalare, poi, che in occasione dell'esame del testo innanzi alla 11^a Commissione permanente lavoro in sede referente, al criterio direttivo di cui alla lett. *a* è stata aggiunta la frase «e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto». In pratica, la delega non potrà prescindere dall'analisi del concreto funzionamento degli incentivi, onde evitare un'attività di razionalizzazione puramente astratta e teorica, sganciata dal concreto funzionamento del mercato del lavoro.

Quanto alla lett. *b*, gli incentivi per l'autoimprenditorialità costituiscono un complesso di agevolazioni, destinati tendenzialmente a giovani e donne, per la costituzione di imprese di piccola dimensione o per ampliamenti aziendali, mentre le misure di autoimpiego sono funzionali prevalentemente alla creazione di attività di lavoro autonomo o alla costituzione di microimprese o per iniziative di autoimpiego sotto forma di *franchising*, a vantaggio dei soggetti privi di occupazione residenti nelle aree depresse. Ambedue le categorie trovano la propria fonte di riferimento nel d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185.

Orbene, quanto alla *ratio* del criterio direttivo di cui alla lett. *b*, anche in questo caso il termine "razionalizzazione" non necessariamente potrà precludere al legislatore delegato la possibilità di creare «una cornice giuridica nazionale» che diverga dalla fonte statutale che fino ad oggi ha costituito il riferimento principale in materia, e cioè il d.lgs. n. 185/2000, specie se si considera che quest'ultimo provvedimento è precedente rispetto alla riforma costituzionale del 2001. Peraltro, la circostanza secondo cui il provvedimento delegato in materia di incentivi per autoimpiego e autoimprenditorialità dovrà costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da Regioni e Province autonome, lascia pensare ad un atto normativo di primo grado attuativo dell'art. 117, comma 3, Cost., entro il quale dovranno muoversi gli enti regionali e le PATB.

Un cenno, infine, va fatto al criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 2, lett. *s*, d.d.l. n. 1428-A, che prevede meccanismi di raccordo tra l'Agenzia nazionale per l'occupazione e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Invero, tale ultimo criterio sembra apparentemente distonico rispetto alle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI riconosciute alla costituenda Agenzia nazionale (*infra*).

Una *ratio* dei citati meccanismi di raccordo può essere rinvenibile nella possibile interconnessione tra l'erogazione degli incentivi e la condizione soggettiva dei fruitori, in quanto utenti dei servizi per l'impiego e come tali attinti da misure di politiche attive, ovvero beneficiari dell'ASpI. Inoltre, non bisogna dimenticare che la razionalizzazione degli incentivi per autoimprenditorialità e autoimpiego possa creare un sistema realmente omogeneo, evitando che siano dimenticati istituti importanti come gli incentivi in passato previsti per l'erogazione in misura unica della mobilità a vantaggio del lavoratore che volesse avviare una nuova attività imprenditoriale (la c.d. dote) e poi mutuati dalla riforma Fornero per l'ASpI, in vista della scomparsa della mobilità dal 1° gennaio 2017. Il timore che il legislatore delegato possa incappare in tale dimenticanza deriva dal fatto che nei vari dossier prodotti dal servizio studi del Senato, a corredo del Jobs Act, si faccia espresso riferimento solo alle misure previste nei d.lgs. n. 180/2000 e 185/2000, senza alcun riferimento ad altro tipo di incentivi all'autoimpiego o all'autoimprenditorialità.

Sez. IV: la semplificazione

11. La semplificazione delle procedure e degli adempimenti

Collegata al riordino dei servizi per l'impiego e della politica attiva del lavoro è la semplificazione prevista nel successivo comma 5, dell'art. 1, d.d.l. n. 1428-A.

Al pari delle altre norme delega, anche questa in commento enuncia nel suo *incipit* l'obiettivo perseguito che è quello di semplificare e razionalizzare le procedure e gli adempimenti connessi alla costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro a carico di cittadini e imprese.

La riflessione sui dieci criteri direttivi dettati dalla norma per l'attuazione della delega non può prescindere da un veloce riepilogo dell'esistente per rendersi conto dell'esatta portata dell'opera di semplificazione e razionalizzazione che attende il legislatore delegato.

A quest'ultimo riguardo non può farsi a meno di sottolineare che da oltre dieci anni incessante è l'intervento legislativo in materia, ora teso ad alleggerire gli adempimenti amministrativi a carico del datore di lavoro (si pensi all'invio te-

lematico delle comunicazioni obbligatorie e alla loro pluriefficacia)⁽¹⁰⁹⁾, ora viceversa, finalizzata al contrasto del lavoro nero.

Non a caso, quindi, gli obblighi di comunicazione dell'assunzione hanno registrato un inasprimento, passandosi dalla comunicazione successiva (entro cinque giorni) a quella preventiva, una volta constatato che la prima veniva spesso utilizzata per mascherare rapporti di lavoro irregolare⁽¹¹⁰⁾. Sempre preventiva è la consegna ai lavoratori di una copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro o, in alternativa, del contratto individuale di lavoro, così adempiendosi anche agli obblighi di informare il lavoratore sulle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro⁽¹¹¹⁾.

L'obbligo di comunicazione riguarda l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato (anche a domicilio) e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto; l'obbligo riguarda anche i soci lavoratori di cooperativa e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo, e deve essere adempiuto entro il giorno antecedente a quello di instaurazione del rapporto, mediante documentazione avente data certa di trasmissione. La comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato⁽¹¹²⁾. L'obbligo di comunicazione riguarda anche i tirocini di formazione e di orientamento ed ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata⁽¹¹³⁾.

Gli adempimenti in materia di comunicazioni obbligatorie riguardano, poi, anche i datori di lavoro pubblici, i quali non sono tenuti ad alcune comunicazioni in ordine a rapporti giuridici o vicende di essi correlate alle peculiarità del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ferma restando

⁽¹⁰⁹⁾ Sulla pluriefficacia delle comunicazioni obbligatorie si veda R. GAROFALO, *La pluriefficacia delle comunicazioni: commento all'art. 9, co. 5, del decreto legge n. 76 del 28 giugno 2013, convertito nella legge n. 99 del 9 agosto 2013*, in AA.VV., *Pacchetto lavoro: interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, cit., 67 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Si veda l'art. 9-bis, comma 2, l. 28 novembre 1996, n. 608.

⁽¹¹¹⁾ Si veda l'art. 4-bis, comma 2, d.lgs. n. 181/2000, che richiama il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, e che prevede deroghe per il pubblico impiego. A sua volta l'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, punisce la violazione degli obblighi di cui all'art. 4-bis, comma 2, d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.500 euro per ogni lavoratore interessato.

⁽¹¹²⁾ Si veda l'art. 9-bis, comma 2, d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in l. 28 novembre 1996, n. 608.

⁽¹¹³⁾ Si veda l'art. 9-bis, comma 2, d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in l. 28 novembre 1996, n. 608.

l'applicabilità del principio della pluriefficacia e dell'apparato sanzionatorio di tipo generale ⁽¹¹⁴⁾.

Quanto al lavoro intermittente, giova segnalare l'introduzione di un obbligo di comunicazione *ad hoc* da parte della riforma Fornero, per cui prima dell'inizio della prestazione lavorativa o di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta giorni, il datore di lavoro è tenuto a comunicarne la durata con modalità semplificate non più alla DTL competente per territorio, bensì in via ordinaria all'indirizzo di posta elettronica certificata (pec) appositamente creato tramite il portale www.cliclavoro.it mediante modello UNI-Intermittente e solo in via eccezionale con sms per prestazioni da rendersi non oltre 12 ore dalla comunicazione stessa, in via estremamente residuale a mezzo fax inviato alla direzione territoriale del lavoro competente per territorio in caso di malfunzionamento dei sistemi ordinari (mail o sms); è superfluo evidenziare che in tal caso la prova è costituita dalla comunicazione di malfunzionamento del sistema unitamente alla ricevuta di trasmissione del fax anche se la ricezione dello stesso non sia andata a buon fine per cause imputabili all'ufficio. L'omissione della comunicazione prevede una sanzione amministrativa che va da euro 400 ad euro 2.400 in relazione a ciascun lavoratore cui l'obbligo era riferito, prevedendo espressamente l'inapplicabilità della procedura di diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004 ⁽¹¹⁵⁾.

Con riferimento alle imprese di somministrazione, invece, la comunicazione va fatta al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede operativa entro il giorno venti del mese successivo alla data di assunzione (ma anche di proroga o cessazione) dei lavoratori assunti nel corso del mese precedente ⁽¹¹⁶⁾. La violazione dei correlati obblighi è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato ⁽¹¹⁷⁾.

Nei settori agricolo, turistico e dei pubblici esercizi il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore può integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino in ma-

⁽¹¹⁴⁾ Sul punto si rinvia a circ. UPPA 8 gennaio 2008, n. 1.

⁽¹¹⁵⁾ Si veda l'art. 35, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, aggiunto dall'art. 1, comma 21, lett. *b*, l. 28 giugno 2012, n. 92, come modificato dall'art. 34, comma 54, lett. *a*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁽¹¹⁶⁾ Si vedano gli artt. 4-*bis*, comma 4, d.lgs. n. 181/2000, e 86, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

⁽¹¹⁷⁾ Si veda l'art. 19, comma 4, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

nera inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro ⁽¹¹⁸⁾.

In caso di urgenza connessa ad esigenze produttive, la comunicazione obbligatoria può essere effettuata entro cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente al Servizio competente, mediante comunicazione avente data certa di trasmissione, la data di inizio della prestazione, le generalità del lavoratore e del datore di lavoro ⁽¹¹⁹⁾, fa eccezione l'esistenza di una causa di forza maggiore (catastrofi naturali, sostituzione immediata del personale della scuola, assunzione di lavoratori nel medesimo giorno di costituzione dell'impresa tramite la procedura COMUNICA) che consente l'assolvimento dell'obbligo di comunicazione il primo giorno utile successivo.

In deroga alla normativa vigente, i datori di lavoro domestico assolvono gli obblighi di comunicazione con l'invio telematico o tramite *call center* all'Inps, con modalità semplificate, della comunicazione di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga del rapporto di lavoro ⁽¹²⁰⁾.

Una disciplina *ad hoc*, sempre in materia di comunicazioni, è prevista per l'assunzione dei lavoratori stranieri, veicolata attraverso il SUI (sportello unico per l'immigrazione) ed in collaborazione con i centri per l'impiego, quale organo responsabile (il primo) dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato, ed al quale si deve obbligatoriamente rivolgere il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero residente all'estero ⁽¹²¹⁾, previo rilascio di permesso di soggiorno.

Disciplina particolare si applica ad una particolare fattispecie di rapporto quale è quella del lavoro accessorio, che pur caratterizzandosi per la mancanza di

⁽¹¹⁸⁾ Ai sensi dell'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 368/2001, modificato dall'art. 18, comma 2, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 «Nei settori del turismo e dei pubblici esercizi è ammessa l'assunzione diretta di manodopera per l'esecuzione di speciali servizi di durata non superiore a tre giorni, determinata dai contratti collettivi stipulati con i sindacati locali o nazionali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La comunicazione dell'assunzione deve essere effettuata al centro per l'impiego entro il giorno antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro. Tali rapporti sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto legislativo».

⁽¹¹⁹⁾ Si veda l'art. 9-bis, comma 2-bis, l. 28 novembre 1996, n. 608.

⁽¹²⁰⁾ Si veda l'art. 16-bis, comma 11, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in l. 28 gennaio 2009, n. 2.

⁽¹²¹⁾ Si vedano gli artt. 22 ss., d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nonché 30 ss., d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

una specifica regolamentazione del rapporto di lavoro non riconducibile né al lavoro autonomo né al lavoro subordinato, prevede l'obbligo di comunicazione con procedura telematica da attivarsi nell'apposito sito Inps.

Parimenti speciale è la regolamentazione relativa allo svolgimento di attività lavorativa all'estero⁽¹²²⁾, sottratta in parte al sistema delle comunicazioni obbligatorie cui sono onerati comunque i datori di lavoro interessati al rilascio della prescritta autorizzazione ministeriale⁽¹²³⁾. Infatti, i datori devono comunque sottoporre al Ministero del lavoro la richiesta in via telematica per il rilascio dell'autorizzazione numerica per l'assunzione o il trasferimento di lavoratori italiani o comunitari all'estero, provvedendo, successivamente al rilascio, alla comunicazione UNILAV di trasferimento, qualora il rapporto di lavoro sia disciplinato dal diritto nazionale, prescindendo dal luogo di instaurazione dello stesso⁽¹²⁴⁾. La violazione della disciplina in questione è aspramente sanzionata in modo specifico⁽¹²⁵⁾.

Inoltre, una regolamentazione a se stante è prevista in materia di collocamento della gente di mare⁽¹²⁶⁾, in ordine alle connesse comunicazioni obbligatorie⁽¹²⁷⁾. Infatti, gli armatori e le società di armamento procedenti all'atto dell'assunzione diretta devono dare comunicazione contestuale della stessa agli uffici di collocamento della gente di mare nel cui ambito territoriale si verifica l'imbarco⁽¹²⁸⁾. Del pari gli stessi soggetti onerati della comunicazione di

⁽¹²²⁾ Si vedano gli artt. 2 e 2-bis, d.l. 31 luglio 1987, n. 317, convertito in l. 3 ottobre 1987, n. 398.

⁽¹²³⁾ L'elenco dei datori è reperibile nell'interpello Min. lav. n. 13/2014.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. nota Min. lav. 5 agosto 2014, prot. n. 10039.

⁽¹²⁵⁾ Si veda l'art. 2-bis, d.l. n. 317/1987, secondo cui «1. Chiunque, operando in proprio o per conto terzi, svolge attività di mediazione per l'assunzione o il trasferimento fuori del territorio nazionale di lavoratori italiani in violazione dell'art. 2, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da lire due milioni a lire dieci milioni. 2. I datori di lavoro che, senza la prescritta autorizzazione di cui all'art. 2, impiegano fuori del territorio nazionale lavoratori italiani, sono puniti con un'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni e, nei casi più gravi, con l'arresto da tre mesi ad un anno. 3. La sanzione di cui al precedente comma 2 non si applica ai datori di lavoro nella ipotesi di cui all'art. 2, comma 6».

⁽¹²⁶⁾ Si veda l'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 19 dicembre 2002, n. 297.

⁽¹²⁷⁾ Si veda l'art. 11, d.P.R. n. 231/2006, nonché il d.m. 24 gennaio 2008.

⁽¹²⁸⁾ Si veda l'art. 11, comma 2, d.P.R. n. 231/2006, secondo cui «La comunicazione di assunzione diretta deve contenere: a) le generalità dell'armatore e della società di armamento; b) il nome e il numero della nave sulla quale l'arruolato presta servizio; c) le generalità dell'arruolato e la sua posizione anagrafica; d) l'avvenuta registrazione nei documenti di bordo; e) la qualifica e le mansioni dell'arruolato; f) la tipologia di contratto stipulato, la decorrenza e la durata; g) la forma e la misura della retribuzione; h) il luogo e la data di conclusione del contratto; i) l'indicazione del contratto collettivo di lavoro qualora applicato; l) una dichiara-

arruolamento sono tenuti a comunicare al medesimo ufficio citato entro cinque giorni la cessazione del rapporto di lavoro nel caso di rapporto a tempo indeterminato.

Alla specialità della disciplina del lavoro della gente di mare, assicurata anche da norme specifiche contenute nel codice della navigazione, è associata, quindi, anche quella inerente le comunicazioni obbligatorie, sebbene il d.m. 24 gennaio 2008, assicuri forme di coordinamento con gli altri uffici interessati, adottando un sistema molto simile a quello standard (modello Unimare, al posto dell'Unilav; garanzia della pluriefficacia della comunicazione; modalità tematiche di trasmissione, ecc.).

Ove il datore di lavoro intenda beneficiare delle agevolazioni eventualmente previste per l'assunzione, la comunicazione di assunzione viene integrata con l'indicazione degli elementi all'uopo necessari, avendo altresì valore certificativo⁽¹²⁹⁾.

Obblighi di comunicazione sempre in funzione antifraudolenta sono previsti anche in relazione alle trasformazioni del rapporto, che vanno comunicate entro cinque giorni al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro. Il legislatore ha progressivamente ampliato l'elenco delle vicende modificative del rapporto⁽¹³⁰⁾. Contiguo all'obbligo in parola era quello di comunicare l'eventuale prosecuzione del rapporto a termine oltre la scadenza prefissata, ma entro il periodo massimo fissato dalla legge, superato il quale si ha la trasformazione del rapporto (30/50 giorni a seconda che il contratto abbia una durata inferiore o superiore a sei mesi⁽¹³¹⁾). Siffatto obbligo di comunicazione è stato di recente abrogato⁽¹³²⁾.

razione del datore di lavoro che attesti il rispetto di tutte le clausole del CCNL di categoria in materia di assunzione dei lavoratori».

⁽¹²⁹⁾ Si veda l'art. 9-bis, comma 5, l. 28 novembre 1996, n. 602.

⁽¹³⁰⁾ L'art. 4-bis, comma 5, d.lgs. n. 181/2000, come modificato dall'art. 1, comma 1183, l. 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che siano oggetto di comunicazione: a) la proroga del termine inizialmente fissato; b) la trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato; c) da tempo parziale a tempo pieno; d) da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato; e) da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato; f) il trasferimento del lavoratore; g) il distacco del lavoratore; h) la modifica della ragione sociale del datore di lavoro; i) il trasferimento d'azienda o di ramo di essa. Per quanto concerne i termini posti a carico delle istituzioni scolastiche per adempiere agli obblighi di comunicazioni correlati si veda l'art. 2, d.l. 7 settembre 2007, n. 147. Ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003, la violazione dell'art. 4-bis, comma 5, d.lgs. n. 181/2000, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.

⁽¹³¹⁾ Si veda l'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 368/2001.

⁽¹³²⁾ Si fa riferimento al comma 2-bis dell'art. 5, d.lgs. n. 368/2001, abrogato dall'art. 7, comma 1, lett. c, n. 2, d.l. n. 76/2013.

In caso di inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie, inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o la somministrazione, è prevista la perdita totale degli incentivi all'occupazione. Si tratta, in ogni caso, di una perdita parziale, in quanto essa riguarda il periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione⁽¹³³⁾.

Ulteriore obbligo di comunicazione a carico dei datori di lavoro è quello inerente la cessazione dei rapporti di lavoro⁽¹³⁴⁾. Nel caso di dimissioni, l'efficacia delle stesse è sottoposta alla condizione sospensiva della convalida presso le sedi individuate dalla legge ovvero dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale⁽¹³⁵⁾ con le modalità fissate dall'art. 4, commi 17-18-19, della l. n. 92/2012, con procedura ulteriormente rafforzata a tutela della genitorialità per alcune ipotesi specifiche⁽¹³⁶⁾.

Per i disabili, all'adempimento di carattere generale si aggiunge quello di dare comunicazione agli uffici competenti della risoluzione del rapporto di lavoro

⁽¹³³⁾ Si veda l'art. 4, comma 15, l. n. 92/2012, secondo cui «L'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione».

⁽¹³⁴⁾ Si veda l'art. 21, comma 1, l. 24 aprile 1949, n. 264, così come sostituito dall'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 297/2002; ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003, l'omessa comunicazione della cessazione del rapporto è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.

⁽¹³⁵⁾ Si veda l'art. 55, comma 4, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, come sostituito dall'art. 4, comma 16, l. n. 92/2012, secondo cui «La risoluzione consensuale del rapporto o la richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante i primi tre anni di vita del bambino o nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento, o, in caso di adozione internazionale, nei primi tre anni decorrenti dalle comunicazioni di cui all'articolo 54, comma 9, devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio. A detta convalida è sospensivamente condizionata l'efficacia della risoluzione del rapporto di lavoro».

⁽¹³⁶⁾ Si veda l'art. 4, comma 17, l. n. 92/2012, secondo cui «Al di fuori dell'ipotesi di cui all'articolo 55, comma 4, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, come sostituito dal comma 16 del presente articolo, l'efficacia delle dimissioni della lavoratrice o del lavoratore e della risoluzione consensuale del rapporto è sospensivamente condizionata alla convalida effettuata presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti, ovvero presso le sedi individuate dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

entro 10 giorni al fine della sostituzione del lavoratore con altro avente diritto all'avviamento obbligatorio ⁽¹³⁷⁾.

Tutte le comunicazioni obbligatorie assicurano trasparenza e correttezza nella gestione del personale, trovando corrispondenza nelle registrazioni contenute nel Libro unico del lavoro ⁽¹³⁸⁾, la cui omessa istituzione o infedele tenuta è pesantemente sanzionata ⁽¹³⁹⁾; in secondo luogo, il loro invio, per il tramite dei servizi informatici resi disponibili dai servizi competenti presso i quali è ubicata la sede di lavoro ⁽¹⁴⁰⁾, è valido ai fini dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione nei confronti delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'Inps, dell'Inail, o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della Prefettura – Ufficio territoriale del governo e delle Province, ai fini delle assunzioni obbligatorie ⁽¹⁴¹⁾. Con una recente norma di interpretazione autentica, poi, è stata garantita la pluriefficacia delle comunicazioni ⁽¹⁴²⁾.

Fermo restando le singole sanzioni previste per l'inadempimento a ciascuno degli obblighi innanzi richiamati, il legislatore ha inteso introdurre una ulteriore sanzione, significativamente definita "maxisanzione" per contrastare il diffuso fenomeno del lavoro nero.

Si tratta di una sanzione ulteriore in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, eccetto quello domestico espressamente escluso, da parte del datore di lavoro privato, determinata nella misura minima di 1.950 euro e massima di 15.600 euro

⁽¹³⁷⁾ Si veda l'art. 10, comma 5, l. n. 68/1999. In tal caso la sanzione per inadempimento è indirettamente quella prevista dall'art. 15, comma 4, per la mancata assunzione.

⁽¹³⁸⁾ Il Libro unico del lavoro (c.d. LUL) è stato istituito dall'art. 39, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133.

⁽¹³⁹⁾ Si veda l'art. 39, commi 6 e 7, d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

⁽¹⁴⁰⁾ Si veda l'art. 4-*bis*, comma 6-*ter*, d.lgs. n. 181/2000.

⁽¹⁴¹⁾ Si veda l'art. 4-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 181/2000.

⁽¹⁴²⁾ Si veda l'art. 9, comma 5, d.l. n. 76/2013, convertito in l. n. 99/2013, che ha interpretato autenticamente le previsioni di cui al comma 6 dell'art. 4-*bis* del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181. Come ha precisato circ. Min. lav. 29 agosto 2013, n. 35, la disposizione è riconducibile all'orientamento del Ministero del lavoro (risposta ad interpello n. 19/2012), con il quale è stato già chiarito, in materia di decadenza dai trattamenti di integrazione salariale per mancata comunicazione all'Inps da parte del lavoratore dello svolgimento di una nuova attività (ex art. 8, comma 5, d.l. n. 86/1988), che «non trova più applicazione, almeno con riferimento alle tipologie lavorative oggetto della comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto, l'obbligo imposto al prestatore di lavoro di comunicare all'Istituto lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale ex art. 8, comma 4, L. n. 160/1988. Non appare, dunque, possibile far conseguire dall'inosservanza di tale obbligo qualsivoglia conseguenza sanzionatoria a carico del soggetto obbligato».

per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di 195 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo ⁽¹⁴³⁾.

Ove l'impiego di lavoratori irregolari sia stato successivamente sanato, la maxisanzione è ridotta nella misura minima a 1.000 euro e in quella massima a 8.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorata di 30 euro per ciascuna giornata di lavoro irregolare. In entrambe le ipotesi, l'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi è aumentato del 50% ⁽¹⁴⁴⁾.

Inoltre, è stata prevista l'inapplicabilità della maxisanzione nel caso in cui, pur in assenza della comunicazione preventiva, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti emerga comunque la volontà del datore di non occultare il rapporto ⁽¹⁴⁵⁾.

Un problema particolare si pone in relazione all'utilizzo di lavoratori con tipologie contrattuali diverse da quella subordinata, e più specificatamente con quella autonoma, in quanto per evitare la maxisanzione occorre provare, ove venga contestata la natura autonoma, che il rapporto non era sconosciuto alle pubbliche amministrazioni (adempimenti fiscali, contributivi, contratti scritti aventi data certa, ecc.) ⁽¹⁴⁶⁾.

L'irrogazione delle sanzioni amministrative della maxisanzione è affidata agli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza, mentre l'autorità competente a ricevere il rapporto, *ex art.* 17, l. 24 novembre 1981, n. 689, è la direzione provinciale del lavoro territorialmente competente ⁽¹⁴⁷⁾.

Su questo articolato apparato di adempimenti e comunicazioni si innesta, dunque, la delega di cui all'art. 1, comma 5, d.d.l. 1428 (*ex art.* 3, d.d.l. n. 1428-A), la cui *ratio* è quella di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.

Preliminarmente giova fare una osservazione sulla modifica apportata al testo della norma delega in sede di Commissione a proposito degli obiettivi perseguiti, che sono quelli della semplificazione e razionalizzazione delle procedure relative: a) alla costituzione; b) alla gestione dei rapporti di lavoro, c) nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro. Quest'ultimo riferimento è stato in-

⁽¹⁴³⁾ Si veda l'art. 3, comma 3, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni, dalla l. 23 aprile 2002, n. 73, come modificato dall'art. 4, l. n. 183/2010, e successivamente dall'art. 14, d.l. n. 145/2013, convertito in l. n. 9/2014 che ha aumentato la maxi e la mini maxi sanzione del 30%, escludendo altresì la diffida *ex art.* 13, d.lgs. n. 124/2004.

⁽¹⁴⁴⁾ Si veda l'art. 3, comma 3, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, cit.

⁽¹⁴⁵⁾ Si veda l'art. 3, comma 4, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, cit.

⁽¹⁴⁶⁾ Si veda circ. Min. lav. 12 novembre 2010, n. 38.

⁽¹⁴⁷⁾ Si veda l'art. 3, comma 5, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, cit.

serito dall'11^a Commissione del Senato, ed appare congruo ed opportuno rispetto all'obiettivo perseguito. Sennonché, mentre i criteri *sub* lett. *b*, *c*, *d* ed *e*, per la loro ampiezza non richiedevano alcun adattamento alla modifica, viceversa, tanto andava fatto in relazione ai criteri *sub* *a* ed *h*, strutturati in relazione alla stesura originaria del disegno di legge; il dimezzamento degli atti di carattere amministrativo (lett. *a*) e lo svolgimento in via telematica di tutti gli adempimenti sempre di carattere amministrativo (lett. *h*), non possono non riguardare il profilo della igiene e sicurezza sul lavoro, pur se non ivi espressamente menzionati; del resto la semplificazione e la razionalizzazione degli adempimenti a carico dei datori di lavoro riguarda in modo specifico le lett. *a*, *b*, *e* ed *h*, sicché, ove si ritenesse che il primo e l'ultimo criterio direttivo non riguardino la igiene e sicurezza sul lavoro, a quest'ultima andrebbero rapportati i criteri direttivi *sub* lett. *b* ed *e*, e cioè, l'emanazione di norme interpretative da un lato e il rafforzamento della trasmissione telematica di ogni comunicazione, con l'effetto di espungere dall'opera di semplificazione una materia quale quella della sicurezza, fortemente caratterizzata da adempimenti di tipo amministrativo, da ricondurre anche alla sicurezza sui luoghi di lavoro e alla disciplina anti-infortunistica.

Ovviamente, per adempimenti vanno intese non solo le comunicazioni obbligatorie, ma anche tutti gli obblighi di informazione, formazione, addestramento, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria contenuti nel d.lgs. n. 81/2008⁽¹⁴⁸⁾ e nel d.P.R. n. 1124/1965⁽¹⁴⁹⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ Volendo elencare in modo non esaustivo, ma puramente ricognitivo, gli adempimenti presenti nel d.lgs. n. 81/2008, si segnalano le seguenti disposizioni: art. 14, comma 1 (comunicazione tempestiva al medico competente della cessazione del rapporto di lavoro nei casi di sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. *g*); art. 18, comma 1, lett. *r* (comunicazione per via telematica all'Inail e all'Ipsema di dati e informazioni relativi agli infortuni avvenuti); art. 18, comma 1, lett. *aa* (comunicazione in via telematica all'Inail e all'Ipsema dei nominativi dei RLS); art. 25, comma 1, lett. *i* (comunicazione scritta dei risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria effettuata); art. 25, comma 1, lett. *n* (comunicazione di autocertificazione del possesso di determinati titoli e requisiti al Ministero del lavoro); art. 48, comma 5 (comunicazione all'organismo paritetico o, in sua mancanza, all'organo di vigilanza territorialmente competente in caso di impedito accesso al RLS); art. 48, commi 6, 8 e 8-*bis* (comunicazione dei nominativi del RLS a determinati soggetti); art. 54 (trasmissione informatizzata di documentazione e comunicazioni a enti o amministrazioni pubbliche previste dal d.lgs. n. 81/2008); art. 67 (notifiche all'organo di vigilanza competente per territorio); art. 90 (obblighi del committente o del responsabile dei lavori); art. 92 (obblighi del coordinatore per l'esecuzione dei lavori); art. 197 (deroghe all'uso dei dispositivi di protezione individuale); art. 205 (deroghe, limitatamente al rispetto dei valori limite di esposizione per il corpo); art. 225 (comunicazione di misure specifiche di protezione e di prevenzione per via telematica); art. 229 (comunicati dei risultati della sorveglianza sanitaria ai RLS); art. 243 (comunicazione di dati contenuti nel registro di esposizione e cartelle sanitarie); art. 269 (comunicazioni

L'analisi dei dieci criteri direttivi riconducibili a questa delega consente una loro aggregazione attorno a quattro macro-argomenti e cioè:

- 1) semplificazione razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro (criteri direttivi *sub* lett. *a, b, c, d, e, g* ed *h*);
- 2) regime delle sanzioni (criterio direttivo *sub* lett. *f*);
- 3) adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino (criterio direttivo *sub* lett. *i*);
- 4) prevenzione e scoraggiamento del lavoro sommerso (criterio direttivo *sub* lett. *l*).

Con riferimento al primo argomento, e principiando dal criterio direttivo *sub* lett. *a*, ivi si prevede la razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo. Ciò che colpisce del primo criterio direttivo è la parte finale della disposizione, che pone l'obiettivo di dimezzare il numero degli atti di gestione del rapporto di lavoro, dando per acquisita la conoscenza "numerica" di questi adempimenti, con la conseguenza di condizionare gli obiettivi della riforma ad un adempimento che ha un significato scarsamente pregnante, come se la quantità dei termini *ex se* la qualità del risultato dal raggiungere!

Il primo criterio (lett. *a*) non dovrebbe determinare l'armonizzazione della disciplina in materia di procedure e adempimenti da espletare in occasione della costituzione e gestione del rapporto, poiché il ricorso ai termini "razionalizzazione" e "semplificazione" è ben diverso da "armonizzazione". In pratica è

inerenti attività che comportino l'uso di agenti biologici); art. 280 (comunicazioni relative a dati presenti sui registri degli esposti e degli eventi accidentali).

⁽¹⁴⁹⁾ Quanto, invece, alle disposizioni contenenti obblighi di comunicazione previste dal d.P.R. n. 1124/1965, sempre a titolo esemplificativo, si rammentano le seguenti: art. 13. (comunicazione della denuncia di lavori, loro modificazioni, ed infortuni); art. 17 (obblighi di comunicazione a carico dei datori di lavoro marittimo); art. 18 (comunicazioni a carico dei comuni); art. 23 (obblighi di comunicazione alternativi all'art. 9-bis, comma 2, d.l. n. 510/1996); art. 28 (comunicazioni in materia di determinazione del premio assicurativo); art. 57 (comunicazioni in materia di infortunio); art. 101 (comunicazione all'infortunato o agli aventi diritto in materia di prestazioni); art. 102 (comunicazione all'infortunato della data di cessazione dell'indennità per inabilità temporanea); art. 104 (comunicazioni in materia di infortuni); art. 153 (comunicazione di tutti gli elementi e le indicazioni per la valutazione del rischio); art. 166 (comunicazione delle decisioni della DRL); art. 196 (comunicazioni in materia di ricorsi amministrativi); art. 245 (comunicazione del medico curante delle deviazioni del decorso presunto per anticipazione o ritardo della guarigione); art. 278 (comunicazioni in materia di reclami).

prevedibile una riduzione quali-quantitativa delle procedure e degli adempimenti, ma è probabile che permangano una serie di ipotesi specifiche di disciplina, *ratione datoris*, ovvero *ratione laboratoris*, quali ad esempio quelle relative alla gente di mare, innanzi richiamati.

Sicché l'abrogazione di norme non dovrebbe essere funzionale all'armonizzazione.

Indecifrabile è il secondo criterio (lett. *b*) che prevede l'eliminazione e semplificazione anche mediante norme interpretative, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi. Mettendo da parte la "perniciosità" dell'intervento per gli avvocati (!!), l'intenzione è comunque valutabile positivamente, sicché non sarebbe fuori luogo procedere già ad una mappatura di tali norme.

Indirizzati alle pubbliche amministrazioni, competenti *ratione materiae*, sono i criteri *sub c* e *d*, prevedendosi, previa unificazione delle comunicazioni per i medesimi eventi l'obbligo delle amministrazioni di trasmetterle alle altre competenti (si pensi, allo stato, alle comunicazioni in tema di lavoro domestico), nonché il divieto di richiedere dati dei quali esse sono in possesso (si pensi, allo stato, all'analogia previsione contenuta nel codice di comportamento degli ispettori del lavoro, pur se non strutturata espressamente come divieto).

Dichiaratamente rafforzativo e non innovativo è l'intervento sulla trasmissione telematica già in uso, individuando modalità organizzative e gestionali che consentano lo svolgimento telematico di tutti gli adempimenti amministrativi connessi a costituzione, gestione e cessazione del rapporto con abolizione della tenuta dei documenti cartacei (criteri *sub e*, e *h*).

Completa, infine, la griglia dei criteri ricondotti alla prima area, quello relativo alla semplificazione delle procedure di convalida delle dimissioni o della risoluzione consensuale, dando rilievo al comportamento concludente del lavoratore.

Alla prima area è riconducibile, a ben guardare, anche il criterio direttivo enunciato nel comma 4, lett. *g* (*ex art. 2, comma 2, lett. g*), che al fine di favorire l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro dei disabili prevede la razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato di tali soggetti e degli altri aventi diritto al collocamento obbligatorio.

Interessante è il criterio direttivo sulle sanzioni, così passandosi alla seconda area. Innanzitutto, la revisione dell'apparato sanzionatorio dovrà tener conto dell'eventuale natura formale della violazione, onde evitare di sanzionare troppo pesantemente chi incappa in dette violazioni (ipotesi già previste in tema di incentivi). In secondo luogo occorrerà favorire l'immediata eliminazio-

ne degli effetti della condotta illecita (prescrizione, disposizione, diffida); infine, si valorizzano istituti di tipo premiale, pur se non si comprende bene come coniugare sanzione e premio, a meno di non pensare a riduzioni delle sanzioni. Come si vede, complessivamente nulla di effettivamente nuovo (criterio *sub f*). Non poteva mancare un criterio direttivo sull'oggetto misterioso per eccellenza, e cioè, l'ormai mitico libretto formativo del cittadino, prevedendosi la revisione dei connessi adempimenti (pur se mai concretamente attivato!) nell'ambito della dorsale informativa (art. 4, comma 51, l. n. 92/2012) e della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro (art. 8, d.l. n. 76/2013) (criterio *sub lett. i*). Sul punto sarebbe concretamente utile affidarne la gestione ai servizi per l'impiego, integrando semplicemente il modello UNILAV per la comunicazione della cessazione dei rapporti di lavoro con un sintetico quadro delle competenze acquisite.

L'ultimo criterio (*lett. l*) riguarda il lavoro sommerso in tutte le sue forme, ai sensi della normativa europea ⁽¹⁵⁰⁾, che va prevenuto e scoraggiato con idonee e prioritarie politiche, nell'ambito della promozione del principio di legalità. Le iniziative adottate nel corso degli anni (emersione, maxisanzione ecc.) non hanno prodotto risultati significativi nella lotta al sommerso se è vero come è vero che la crisi economica ne ha accentuato il ricorso in forme diversificate che trovano una matrice comune nell'eccessivo peso di contribuzione e oneri fiscali, che dilatano in maniera smisurata il costo del lavoro.

Se la genesi del lavoro sommerso risiede in un insostenibile costo del lavoro va senza dubbio raccolto l'invito del Parlamento europeo che, molto opportunamente, raccomanda agli Stati membri «di prendere in considerazione il miglioramento degli incentivi al lavoro regolare che possa includere l'aumento dell'aliquota di reddito non imponibile e, quale incentivo per i datori di lavoro, la riduzione dei costi non salariali associati all'occupazione legale» ⁽¹⁵¹⁾.

Sono più di vent'anni che ci si confronta con la lotta al sommerso, ora attraverso strumenti incentivanti (riallineamento o emersione), ora con strumenti sanzionatori (maxi-sanzione), ma i risultati non sono stati mai esaltanti, talora per ragioni di "cassa", altrimenti per le cicliche crisi economiche la cui durata non appare quasi mai prevedibile.

Una battuta conclusiva: buone le intenzioni, ma tutti da verificare gli strumenti.

Alla luce della irrefrenabile produzione legislativa degli ultimi anni non vorremmo mutuare la tesi del Principe di Salina del «cambiare tutto per non cam-

⁽¹⁵⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)).

⁽¹⁵¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008, cit.

biare niente»; una semplificazione vera non può che giovare ad un mercato del lavoro eccessivamente gravato da una plethora di adempimenti fonte di costi e contenziosi che il Paese, francamente, non può consentirsi.

12. Osservazioni conclusive

Alla luce dell'analisi dei criteri direttivi a cui deve ispirarsi la riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive è possibile delineare il quadro di competenze su cui si reggerà la riforma, potendosi operare una tripartizione tra competenze esclusivamente statali, competenze regionali e ipotesi di sussidiarietà orizzontale.

Riconducibili alle prerogative dello Stato sono i criteri direttivi in tema di: f) razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali mediante l'utilizzo delle risorse umane già disponibili, con scomparsa, rispetto al d.d.l. 1428 AS del coinvolgimento delle Regioni e delle Province nell'opera di razionalizzazione; h) confluenza in via prioritaria nei ruoli dell'Agenzia del personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati nonché di altre amministrazioni; i) individuazione del comparto contrattuale del personale dell'Agenzia; l) determinazione della dotazione organica dell'Agenzia con riduzione corrispondente delle piante organiche delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l'Agenzia; ed infine, t) l'attribuzione al Ministero del lavoro delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei LEP.

Con riferimento, poi, alle competenze regionali e delle PATB le stesse partecipano all'istituzione dell'Agenzia (lett. *c*), finanziano gli accordi per la ricollocazione con appositi fondi (lett. *p*) e mantengono le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro (lett. *u*).

Alla sussidiarietà orizzontale si ispirano il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia (lett. *d*); la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati per rafforzare le capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendosi, la definizione, da un lato, dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione e dall'altro lato, dei LEP nei servizi pubblici per l'impiego (lett. *n*); la valorizzazione della bilateralità (lett. *o*); ed infine, l'impiego delle tecnologie informatiche per favorire la cooperazione con i servizi privati (lett. *bb*).

P.S.: Giova segnalare che, una volta chiuso il presente contributo, è stato ufficializzato dal governo il testo del d.d.l. di stabilità il cui art. 11 è rubricato *Di-*

sposizioni in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per il lavoro e politiche attive. Ivi sembrano attenuarsi i dubbi relativi alla carenza di risorse finanziarie, evidenziata in occasione del commento degli artt. 2 e 3, d.d.l. n. 1428-A, prevedendosi che per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti ed indiretti, è istituito presso il Ministero del lavoro un apposito fondo la cui dotazione è pari a 1.600 Meuro per il 2015 e 2000 a decorrere dal 2016. Ovviamente la mancata specificazione dei singoli capitoli di spesa impedisce allo stato di fare valutazioni in ordine alla congruità dello stanziamento, non potendosi escludere come è accaduto nel passato l'effetto idrovara da parte degli ammortizzatori sociali.

Jobs Act per semplificare e razionalizzare

di Michele Miscione

Sommario: **1.** Delega legislativa ai limiti dell'indeterminatezza. – **2.** Le deleghe per la “semplificazione”, formalmente «in materia di igiene e sicurezza sul lavoro», per il lavoro privato e pubblico. – **3.** I principi e criteri direttivi per precisare, poco. – **4.** La “raccomandazione” di diminuire a metà. – **5.** Le dimissioni in bianco. – **6.** Le «norme interpretative». – **7.** Razionalizzazione della pubblica amministrazione. – **8.** Revisione del regime delle sanzioni e legalità.

1. Delega legislativa ai limiti dell'indeterminatezza

Con un gioco di doppia fantasia, i grandi mezzi di comunicazione di massa, o i loro interpreti, hanno descritto il progetto di legge-delega chiamato “Jobs Act”, approvato con voto di fiducia dal Senato l'8 ottobre 2014 ⁽¹⁾, dando un contenuto che non ha, criticando queste affermazioni senza contenuto ed an-

⁽¹⁾ Atto Senato n. 1428 della XVII legislatura, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, su iniziativa governativa del Pres. Consiglio M. Renzi e del Ministro del lavoro G. Poletti (assorbe S.24, S.103, S.165, S.180, S.183, S.199, S.203, S.219, S.263, S.349, S.482, S.500, S.555, S.571, S.625, S.716, S.727, S.893, S.936, S.1100, S.1152, S.1221, S.1279, S.1312, S.1409). Il disegno di legge è stato presentato il 3 aprile 2014, Relatore di maggioranza sen. M. Sacconi (NCD). Presentato il testo degli articoli il 19 settembre 2014, il d.d.l. è stato assegnato il 9 aprile 2014 alla 11ª Commissione permanente (lavoro, previdenza sociale) in sede referente. Pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze), 10ª (Industria), 14ª (Unione europea), Questioni regionali. *Iter* in Commissione: esame iniziato il 16 aprile e concluso il 18 settembre 2014. *Iter* in Assemblea: discussione iniziata il 7 agosto e conclusa l'8 ottobre 2014. Approvato dal Senato l'8 ottobre 2014 e trasmesso alla Camera il 9 ottobre 2014 (C. 2660). Cfr. www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/UltimiDossier.htm.

dando anche oltre, con ulteriore fantasia. I giudizi sul futuro sono ipotetici, anche nel tentativo d'influenzare o preparare un consenso, in particolare intorno al famoso art. 18 Stat. lav. sulla reintegrazione per licenziamento illegittimo, che nella legge-delega non è nemmeno nominato: tutto è rinviato al legislatore delegato, cui potrà essere utile qualche giudizio preventivo ⁽²⁾, purché qualche lettore distratto non confonda.

Per il voto di fiducia è stato disposto un "maxi-emendamento", che ha portato alla riduzione in articolo unico, ma senza grandi modifiche. La legge-delega proposta era ai margini dell'indeterminatezza prima, e tale è rimasta anche dopo, negli incerti limiti dell'art. 76 Cost., per cui «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». In tal modo al di là delle notizie di fantasia, con l'aggiunta della fantasia dei critici, il Parlamento non è in grado di conoscere il contenuto della delega, con dubbi anche sulla riserva *ex art. 72 Cost.*, per cui il potere di fare le leggi è riservato solo al Parlamento. C'è sempre il rischio di "delega in bianco".

Le modifiche implicite al procedimento legislativo si realizzano anche in altri modi ed in particolare per la frequenza dei decreti-legge e delle deleghe legislative. Finito il tempo delle "reiterazioni" senza limite dei decreti-legge decaduti, già dalla XVI legislatura s'era avuta «una vera e propria esplosione del fenomeno della delegazione legislativa, un'esplosione non solo quantitativa ma anche qualitativa e quindi ancora più pericolosa perché caratterizzata da una sorta di clandestinità del fenomeno» ⁽³⁾. Alla fine della XVI legislatura, con il governo Monti, c'era stato il nuovo *boom* dei decreti-legge; con la XVII, oltre una super-produzione legislativa, si sono utilizzati di nuovo i decreti-legge, immediatamente convertiti, ed anche le deleghe legislative.

Sembra in verità che la Corte costituzionale sia sensibile più agli eccessi di delega, che all'indeterminatezza delle deleghe legislative ⁽⁴⁾. È quindi difficile ipotizzare, in concreto, un'impugnazione costituzionale per indeterminatezza, anche quando si esagera. È un diritto "di fatto", di cui si può solo dar atto. Come ugualmente si può considerare quale definitivamente approvato l'atto del Senato, visto che alla Camera i numeri della maggioranza governativa so-

⁽²⁾ A. MARESCA, *Jobs act, le prospettive della legge delega approvata dal Senato*, in *GLav*, 2014, n. 40, 12.

⁽³⁾ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.giurcost.org, 2008.

⁽⁴⁾ Cfr. ad esempio C. cost. 26 ottobre 2007, n. 350, in *DPT*, 2008, 1, 2, 83, con nota di L. MARZANO; C. cost. 4 maggio 2005, n. 174, in *GI*, 2006, 10, 1805, con nota di S. PERFETTI; C. cost. 28 gennaio 2005, n. 53, in *FI*, 2005, n. 1, 614; C. cost. 28 luglio 2004, n. 280, in *Regioni*, 2005, 286, con nota di G. DI COSIMO.

no molto ampi. Il nome generalizzato è quello di “Jobs Act”, anche se identico a quello già usato per il contratto a termine “acausale” (ed altre materie) per il d.l. 20 marzo 2014, n. 34 (convertito con modifiche in l. 16 maggio 2014, n. 78). Si può dire, almeno in via convenzionale, che il Jobs Act definitivo è quello delle deleghe legislative.

2. Le deleghe per la “semplificazione”, formalmente «in materia di igiene e sicurezza sul lavoro», per il lavoro privato e pubblico

Nei commi 5 e 6 dell’articolo unico del Jobs Act, che si commenta, si dichiara che lo scopo è ⁽⁵⁾ «di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro» ⁽⁶⁾. In sintesi, sono deleghe per la “semplificazione”. Ma di “semplificazione” si parla anche in altri commi, insomma dovunque ⁽⁷⁾.

La previsione di “razionalizzazione” permette qualunque modifica, perché davvero non si può dare un giudizio “oggettivo” di razionalità, anche se, come si vedrà, perfino la Corte costituzionale usa una nozione di “razionalità” per dichiarare l’illegittimità delle leggi. Insomma, non si può rimproverare troppo il legislatore, se anche la Corte costituzionale usa un «canone di ragionevolezza» ⁽⁸⁾ per dichiarare illegittime le leggi, come se la “ragionevolezza” costituisse una norma costituzionale di rango superiore.

Una delle novità più importanti, rispetto al testo iniziale, è l’ampliamento della delega anche «in materia di igiene e sicurezza sul lavoro», presumibilmente (utilizzando le parole precedenti) ai fini della «semplificazione e razionalizzazione»: si può solo ripetere che semplificare e razionalizzare ha valore molto e forse troppo ampio. Nessuno è in grado di giudicare il più o meno “semplice” o “razionale” ed allo stesso tempo tutto può essere giudicato più “semplice” o “razionale”.

⁽⁵⁾ Vengono riportate le parole usate all’inizio del comma 5.

⁽⁶⁾ Nel testo iniziale del 4 aprile 2014, la delega era prevista nell’art. 3 (con due commi), con la rubrica *Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti*.

⁽⁷⁾ Con giusta domanda retorica, si chiede Giuliano Cazzola (G. CAZZOLA, [La salita del Jobs act Poletti 2.0 dopo il tornante del Senato](#), in [Bollettino ADAPT](#), 13 ottobre 2014, n. 35): «Potrebbe mancare un capitolo dedicato a regole che semplifichino gli adempimenti a cui sono tenute le imprese in materia di lavoro?».

⁽⁸⁾ Ad esempio C. cost. 5 aprile 2012, n. 78, in *CG*, 2013, 1, 19, con nota di V. PANDOLFINI.

L'opinabilità della delega «in materia di igiene e sicurezza sul lavoro» è aggravata dal fatto che, per essa, mancano «principi e criteri direttivi», previsti per le altre materie nel comma 6 con le lett. da *a* a *l*. La delega su igiene e sicurezza è anche formalmente in bianco.

Nei commi 5 e 6 del Jobs Act sulla “semplificazione” non si distingue fra lavoro privato e pubblico, in modo opportuno: il silenzio permette scelte per precisare il campo d'applicazione, che proprio per la “semplificazione” dovrebbe essere necessariamente unitario, nell'impossibilità di diversità ingiustificabili. Ad esempio, si potrebbe pensare di limitare le norme sulle dimissioni in bianco solo al lavoro privato, presupponendo che nel lavoro pubblico il fenomeno sia inesistente: ma sarebbe un errore, perché, a parte che le dimissioni in bianco ci sono anche nella pubblica amministrazione e forse sono perfino più numerose, comunque non avrebbe senso distinguere perché le cautele non possono né debbono mancare mai.

La speranza o meglio la necessità è che il legislatore delegato precisi e non si ricada nel solito errore di contraddittorietà ⁽⁹⁾ o silenzio ⁽¹⁰⁾: se veramente ci fossero distinzioni da fare, si facciano in modo chiaro e semplice, disponendo espressamente quel che si applica a tutti o quel che si applica solo al lavoro privato o al lavoro pubblico.

3. I principi e criteri direttivi per precisare, poco

Nel comma 5 la semplificazione (o meglio, ma non cambia molto, semplificazione e razionalizzazione) è prevista per «cittadini e imprese». Si usano parole in gergo, perché certamente non si vogliono escludere gli stranieri (non-cittadini) ed i datori di lavoro non imprenditori. Le parole in gergo non fanno bene alle leggi.

Nel comma 12 è previsto che «dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

⁽⁹⁾ Si pensi solo alla contraddittorietà, non ancora risolta, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che è espressamente inapplicabile «per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale» (art. 1, comma 2), ma poi abroga totalmente la l. 23 ottobre 1960, n. 1369 (art. 85, comma 1, lett. *c*) che era applicabile anche alle pubbliche amministrazioni.

⁽¹⁰⁾ Si pensi ai silenzi sull'applicabilità o no alla pubblica amministrazione del regime del licenziamento in base alla legge Fornero (art. 1, commi 37-66, l. 28 giugno 2012, n. 92), con incertezze ancora insolute (M. MISCIONE, *Il licenziamento ed il rito del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *GI*, 2014, n. 2) o alle incertezze sull'applicabilità al lavoro pubblico dei contratti a termine “acausali” del d.l. 20 marzo 2014, n. 34 (convertito con modifiche in l. 16 maggio 2014, n. 78).

pubblica», ma con possibilità di compensazioni interne ⁽¹¹⁾. Si potrà dire, naturalmente, che per una vera “semplificazione” ci vogliono grandi finanziamenti, ma con uguale coerenza si può dire il contrario. Anzi, in astratto, le “semplificazioni” tendono a far risparmiare e non a spendere: uno dei metodi principali per la revisione della spesa pubblica (*spending review*) è proprio la “semplificazione” o se si vuole la “razionalizzazione”.

Sul punto però una critica è impossibile, dato che le coperture finanziarie sono anch'esse delegate. La sensazione è che non può esserci giudizio negativo, dato che “semplificare e razionalizzare” è sempre il contrario di sperperare.

Le continue imposizioni di semplificazione per via telematica, poste dal Jobs Act, forse impongono un incremento del sistema telematico e forse no: si richiede che la pubblica amministrazione agisca in modo diverso e più semplice, evitando i vecchi mezzi cartacei o simili, in sostanza che si lavori meglio e non di più. Si casca inevitabilmente nel banale, ma bisogna ricordare che lavorare male fa spendere e lavorando bene si risparmia: che poi ci si riesca, è un altro discorso.

Comunque, con le “compensazioni interne” sono possibili anche nuovi finanziamenti, ma la richiesta di «semplificazione e razionalizzazione» non può né deve diventare uno strumento o un'occasione per aumentare le spese.

4. La “raccomandazione” di diminuire a metà

I principi e criteri direttivi sono non meno ampi delle materie di delega, ma almeno dovrebbero servire per dare una delimitazione un po' migliore. Sono però, anch'essi, talmente ampi, da lasciare tutto alla libertà del governo.

I “principi e criteri” della lett. *a* sono interessanti per vari motivi. Innanzitutto perché si precisa che la «razionalizzazione e semplificazione» ⁽¹²⁾ può essere effettuata «anche mediante abrogazione di norme», che può sembrare banale

⁽¹¹⁾ Così prosegue il comma 12: «A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie».

⁽¹²⁾ Nella lett. *a* «razionalizzazione e semplificazione», mentre all'inizio del comma 5 con parole opposte «semplificazione e razionalizzazione». Si spera che non abbia significato.

ma è ugualmente importante, perché si precisa che le “norme” di qualunque genere possono essere abrogate per essere sostituite da altre, ma anche semplicemente abrogate senza sostituzione. È difficile però intuire se ed a quali “norme” si pensi o si possa pensare. Si spera solo che non venga ripetuta la disastrosa esperienza dell’abrogazione formale di leggi già abrogate non-esplicitamente (c.d. taglia-leggi), che ha portato a numerosi errori riparati in tutta fretta ⁽¹³⁾.

C’è poi, sempre nella lett. a, «l’obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione di carattere amministrativo». Sembra d’entrare in una logica sommaria, con la soluzione di “tagliare a metà”; non si sa se per singolo atto o gruppo di atti, o nel complesso, soprattutto in che tempi. Non si capisce. Si potrà ribattere che la norma vuol essere solo “incentivante” senza risultati precisi, come una specie di raccomandazione di “far bene”: ma, a parte che “tagliare a metà” sembra solo gergale e la legge non fa raccomandazioni ma dispone, rimane un oscuro ed incerto senza contenuto.

È anche vero che non viene imposto un risultato e viene solamente indicato un «obiettivo», ma restano parole che fanno più di propaganda che norma di diritto.

Attenzione, manca un riferimento agli infortuni sul lavoro (presente invece nel testo iniziale), che potrebbe a far ritenere esclusa questa materia. La delega è però talmente ampia, da permettere “qualunque” semplificazione e razionalizzazione.

Né ha rilievo parlare di quantità o qualità, come per la verità lascia dedurre la raccomandazione di ridurre “a metà”. Se, bisogna ripeterlo, la norma di ridurre “a metà” è solo indicativa, con valore di raccomandazione, diventa futile anche solo disquisire su quantità o qualità.

5. Le dimissioni in bianco

Nel comma 6 del Jobs Act è prevista alla lett. g anche una delega espressa – più che principio o criterio direttivo – sulle “dimissioni in bianco” ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ D.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*; d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 213, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*. N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e normattiva tra luci e ombre*, Cedam, 2011.

⁽¹⁴⁾ La delega mancava nel testo iniziale del 4 aprile 2014.

Inizialmente, sulle dimissioni c'era totale libertà (art. 2118 c.c.), quale logica e necessaria manifestazione della libertà personale, ma la libertà sostanziale si rifletteva anche in una libertà di forma, per cui le dimissioni potevano essere date anche in modo orale e quindi con grandi incertezze di prova; né si poteva pensare ad un'impugnabilità (salvo naturalmente il caso di vizi o mancanza di volontà). Allo stesso tempo, però, questa libertà sostanziale e formale aveva creato il fenomeno orribile delle "dimissioni in bianco", con cui cioè il datore di lavoro si faceva firmare "in bianco" un foglio, su cui scrivere dopo le dimissioni da auto-inviarsi a piacere.

Facendo finta che non esistesse, il problema è rimasto nascosto e senza soluzioni fino al 2007, quando la legge Prodi n. 188⁽¹⁵⁾ dispose a pena di nullità la forma scritta, anzi una forma scritta vincolata (c.d. formula sacramentale) con necessità di apposito modulo predisposto dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione⁽¹⁶⁾ che doveva contenere la firma, l'identificazione del datore di lavoro, della tipologia di contratto e di ogni altro elemento utile; i moduli avevano validità di quindici giorni. La disciplina era applicabile per qualunque tipo di contratto di lavoro, subordinato ed anche autonomo.

In tal modo, seppur con qualche imprecisione⁽¹⁷⁾, era imposta la forma scritta, vincolata all'uso dell'apposito modulo, in mancanza della quale le dimissioni erano nulle. Forse non era del tutto chiaro se il modulo poteva essere ritirato solo dal lavoratore o anche dal datore di lavoro, ma il sistema funzionava. Ci fu però una specie di ribellione del mondo imprenditoriale, che riteneva la procedura troppo complicata. Di conseguenza, il successivo governo nel 2008 abrogò tutto⁽¹⁸⁾ e si tornò alla totale libertà delle dimissioni.

Nel 2012 è stata re-introdotta dalla legge Fornero⁽¹⁹⁾, completamente diversa rispetto a quella della legge Prodi del 2007, una disciplina delle dimissioni che costituisce un «complesso regolamento di tutela»⁽²⁰⁾. Si prevede una doppia

⁽¹⁵⁾ L. 17 ottobre 2007, n. 188, *Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera*.

⁽¹⁶⁾ Il "concerto" con il Ministro della pubblica amministrazione confermava l'applicabilità anche al lavoro pubblico.

⁽¹⁷⁾ Come l'uso dell'espressione "lettera di dimissioni".

⁽¹⁸⁾ Art. 39, comma 10, lett. l, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

⁽¹⁹⁾ Art. 4, commi 16-23, l. 28 giugno 2012, n. 92.

⁽²⁰⁾ M. DEL CONTE, *L'intricata procedura per le dimissioni dalla l. n. 188/2007 alla l. n. 92/2012*, in *LG*, 2012, n. 10, qui 925; M.G. MATTAROLO, A. MURATORIO, *Dimissione e riso-*

possibilità di “convalida” in forma scritta, ma non si dice che debbono essere in forma scritta le dimissioni, cui è espressamente equiparata la risoluzione consensuale; fino alla convalida, il rapporto è sospeso; in mancanza di convalida, il datore di lavoro deve comunicare al lavoratore entro trenta giorni l’invito alle dimissioni o alla risoluzione consensuale, trascorsi i quali le dimissioni o la risoluzione consensuali sono prive d’effetto. Si prevede infine che gli «abusi del foglio firmato in bianco costituiscono reati e sono puniti con una sanzione amministrativa». Apparentemente, la nuova disciplina delle dimissioni e della risoluzione consensuale non si dovrebbe applicare alle pubbliche amministrazioni e si applica solo al lavoro subordinato e non al lavoro autonomo, come prevedeva prima la legge Prodi ⁽²¹⁾. Per quanto illogico, è prevista la convalida per iscritto, ma non è prevista la forma scritta per le dimissioni ⁽²²⁾, con possibilità quindi di convalida anche di dimissioni o risoluzione consensuale “orali”.

La convalida è possibile in due modi, o con «apposita dichiarazione della lavoratrice o del lavoratore apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro di cui all’articolo 21 della legge 29 aprile 1949 n. 264» (art. 4, comma 18, l. n. 92/2012), oppure, in mancanza, con conferma personale al centro per l’impiego o dopo 7 giorni dalla comunicazione scritta dell’avviso di presentarsi per conferma al centro per l’impiego, che il datore di lavoro ha fatto al lavoratore.

Ora il Jobs Act (articolo unico lett. g) prevede una nuova delega per le dimissioni, al fine di «modalità semplificate per garantire data certa nonché l’autenticità della manifestazione di volontà del lavoratore», «anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore». Bisogna capire qual è il motivo di questa nuova delega e quindi le ipotetiche criticità della legge Fornero.

Innanzitutto bisogna evidenziare che le finalità indicate nel Jobs Act sono identiche a quelle già previste nell’art. 4 comma 18 della legge Fornero: pertanto sotto questo punto di vista nulla cambia. Le criticità cui forse si riferisce il Jobs Act riguardano il «comportamento concludente del lavoratore».

In base alla legge Fornero un comportamento concludente si può avere in due casi: o quando il lavoratore si dimette o accetta una risoluzione consensuale in forma orale, in quanto, come visto, in questa prima fase non è prevista espres-

luzione consensuale, in C. CESTER (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, Cedam, 2013, 421.

⁽²¹⁾ M.G. MATTAROLO, A. MURATORIO, *op. cit.*, 437.

⁽²²⁾ M.G. MATTAROLO, A. MURATORIO, *op. cit.*, 431.

samente la forma scritta, oppure quando il lavoratore nulla fa nei sette giorni dall'invito del datore di lavoro di presentarsi per la convalida al centro per l'impiego. Per la verità, però, in quest'ultimo caso si ha non tanto comportamento concludente, ma comportamento omissivo specificamente tipizzato dalla legge come convalida di dimissioni o risoluzione consensuale. Non può essere una criticità, perché tutto è chiaro e semplice.

Il caso cui potrebbe riferirsi il Jobs Act è quello delle dimissioni orali o, ma più controverso, di risoluzione consensuale orale. Spesso e non raramente i lavoratori non vanno più a lavorare senza dire perché, in base a infiniti motivi personali che possono essere che hanno trovato un altro lavoro o che non hanno più piacere ecc. Evidentemente in tal caso l'assenza è ingiustificata e quindi il datore di lavoro dovrebbe licenziare per giusta causa dopo il tempo previsto nei contratti collettivi (di solito dopo tre giorni di assenza ingiustificata); in tal modo però quelle che possono essere dimissioni "orali", diventano giusta causa di licenziamento con oneri procedurali per il datore di lavoro e naturalmente con il rischio d'impugnazione, mentre le dimissioni sono inoppugnabili; d'altra parte, però, un rapporto non può rimanere nell'incertezza ed in un modo o nell'altro va fatto cessare o va ripristinato.

Per risolvere questo problema innanzitutto bisognerebbe imporre la forma scritta a pena di nullità sia per le dimissioni che per la risoluzione consensuale; inoltre il «comportamento concludente» di chi non va più a lavorare senza alcuna giustificazione potrebbe essere valutato quali dimissioni, attraverso una procedura che dia le più ampie certezze. La materia è delicata, in quanto una presunzione di dimissioni penalizzerebbe pesantemente il lavoratore, perdendo il diritto all'ASpI⁽²³⁾.

A leggere però la delega (lett. g del Jobs Act) si potrebbe pensare anche a possibilità di "semplificare" in qualche modo la procedura. Invece, nulla c'è da semplificare, ma semmai solo da precisare. Comunque, poiché anche in tal caso la delega permette tutto, non si può dare un giudizio prima di un incerto futuro.

⁽²³⁾ Art. 2, comma 5, l. n. 92/2012: «Sono esclusi dalla fruizione dell'indennità di cui al comma 1 i lavoratori che siano cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto, fatti salvi i casi in cui quest'ultima sia intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

6. Le «norme interpretative»

Alla lett. *b* del comma 6 del Jobs Act si prevede l'«eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi». Nel prevedere la possibilità di «eliminazione di norme» forse c'è un refuso, o comunque una sovrabbondanza, dato che la possibilità di abrogare è già riconosciuta espressamente nella lett. *a*; soprattutto una legge delegata, che ha valore di legge, può abrogare le leggi precedenti di pari grado.

La particolarità è l'imposizione espressa di limiti precisi, in quanto la delega ad emanare norme «interpretative» è ammessa solamente per le «norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi». In questo punto la delega è chiara e soprattutto precisa; è non permissiva ma limitativa, perché limita la possibilità di leggi interpretative, di solito retroattive, solamente nei casi di «rilevanti contrasti».

La norma è tanto più limitativa, nell'ammettere norme interpretative solo in caso di contrasti «rilevanti»: la parola esclude quindi i contrasti solo piccoli o apparenti, o per qualche inciso; nella giurisprudenza, se c'è un indirizzo «consolidato» attraverso la Cassazione e/o un buon numero di precedenti conformi, non basta ad esempio un'unica sentenza di merito per creare un contrasto. La parola «rilevanti» è ampia, con giudizio da adeguare ai casi di specie, ma sufficiente per evitare le sole apparenze di contrasti.

Sul punto, il Jobs Act tocca un punto delicato della legislazione degli ultimi anni, in cui ci sono state molte leggi interpretative/retroattive ed interventi della Corte costituzionale, a dichiarare le illegittimità; la delega del Jobs Act è però più limitata rispetto alla giurisprudenza costituzionale, che da tempo, anche se non senza incertezze, ha dichiarato illegittime le retroattività in base a principi ampi se non vaghi.

In particolare nella sentenza anche riassuntiva n. 103 del 2013 ⁽²⁴⁾, come sempre la Corte costituzionale ha riaffermato, come introduzione rituale, che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disp. legge in gen., non riceve nell'ordinamento una tutela privilegiata tranne che in materia penale *ex art. 25 Cost.* ⁽²⁵⁾. Dopo quest'affermazione d'astratta insindacabilità delle leggi interpretative/retroattive, la Corte costituzionale ha fondato le sentenze d'illegittimità su limiti generali, ampi e – si diceva – perfino vaghi. Con ulte-

⁽²⁴⁾ C. cost. 29 maggio 2013, n. 103, in www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do.

⁽²⁵⁾ C. cost. 5 aprile 2012, n. 78, cit.; C. cost. 26 gennaio 2012, n. 15, in *LG*, 2012, n. 6, 581, con nota di R. RIVERSO; C. cost. 22 luglio 2011, n. 236, in *CG*, 2011, n. 9, 1243, con nota di R. CONTI; C. cost. 23 novembre 2006, n. 393, in *GI*, 2007, n. 11, 2425.

riore premessa generale, la Corte ha richiesto che la retroattività «trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)».

Sono stati nominati quindi ⁽²⁶⁾ alcuni limiti che dovrebbero essere un po' meno ampi, ma che forse lo sono di più, oltre i quali «la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi costituzionalmente illegittima». Per la Corte costituzionale è necessario che la legge interpretativa/retroattiva «si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario» ⁽²⁷⁾; è necessario che vi siano «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» da chiarire, in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» ⁽²⁸⁾; sarebbe rilevante anche «la volontà originaria del legislatore» ⁽²⁹⁾; non si può violare la «certezza del diritto e l'eguaglianza dei cittadini», che sono principi di preminente interesse costituzionale.

Andando ancora oltre, la Corte costituzionale ha individuato altri limiti non meno ampi alla retroattività delle leggi, per la salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di «fondamentali valori» posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento: questi fondamentali valori sono indicati nella «civiltà giuridica» e nel «principio generale di ragionevolezza», che si riflette nel divieto di ingiustificate disparità di trattamento, nell'«affidamento legittimamente sorto» nei soggetti quale principio «connaturato allo Stato di diritto», nella «coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico», nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario ⁽³⁰⁾.

I limiti posti dalla Corte costituzionale alla retroattività delle leggi sono di ampiezza tale, da sfuggire ad ogni giudizio: espressioni come «civiltà giuridica», «ragionevolezza», «affidamento legittimamente sorto», diritto «connaturato allo Stato di diritto», «coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico» sono affascinanti, ma permettono tutto. Giustamente, quindi, il Jobs Act ha posto al legislatore delegato limiti precisi e certi, limitando la possibilità di norme re-

⁽²⁶⁾ Sempre C. cost. 29 maggio 2013, n. 103, cit.

⁽²⁷⁾ *Ex plurimis*: C. cost. 21 ottobre 2011, n. 271, in *DPL*, 2011, n. 45, 2712; C. cost. 30 settembre 2011, n. 257, in *FI*, 2012, n. 3, 1, 660; C. cost. 11 giugno 2010, n. 209, *ivi*, 2011, n. 2, 1, 375; C. cost. 30 gennaio 2009, n. 24, in *CG*, 2009, n. 4, 545.

⁽²⁸⁾ C. cost. 26 novembre 2009, n. 311, in *CG*, 2010, 5, 619, con nota di R. CONTI.

⁽²⁹⁾ C. cost. 26 novembre 2009, n. 311, cit.

⁽³⁰⁾ C. cost. 11 giugno 2010, n. 209, cit. (punto 5.1 del «Considerato in diritto»). Sull'«affidamento legittimo», per cui è stata dichiarata illegittima una retroattività, cfr. C. cost. 4 luglio 2013, n. 170, in *Fallimento*, 2014, 2, 151, con nota di M. SPADARO.

troattive solo in presenza di «rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi».

I limiti espressi del Jobs Act alle leggi interpretative/retroattive sono opportuni ed apprezzabili. Bisognerebbe porre limiti simili – ma non si sa come – anche oltre e soprattutto alla Corte costituzionale, per evitare che crei norme auto-definite costituzionali, come quelle amplissime sopra ricordate. E poi i diritti “connaturati”, in nuova versione del diritto naturale, è meglio lasciarli alla religione.

Non deve stupire, allora, che i criteri e principi direttivi del Jobs Act siano la «semplificazione e razionalizzazione», di cui s'è evidenziata più volte l'ampiezza. La Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le leggi per contrasto con la “razionalità”.

Il legislatore delegato del Jobs Act potrà fissare la retroattività da una data certa e non necessariamente dal primo momento dell'emanazione della norma interpretata. Si potrà prevedere una specie d'*overruling*, che ormai i giudici applicano per attenuare gli effetti retroattivi in caso d'improvviso mutamento d'indirizzo giurisprudenziale, per evitare che il mutamento si rivolga in danno della parte che aveva incolpevolmente confidato nel precedente indirizzo ⁽³¹⁾.

Nei i limiti precisati, il legislatore delegato dal Jobs Act potrà eliminare con leggi interpretative/retroattive il contenzioso seriale in cui si continua a resistere, nonostante le condanne, solo confidando che per la maggior parte gli interessati non fanno causa, pur avendo gli stessi diritti. Il pensiero va soprattutto alle cause seriali di previdenza, con condanne sempre degli Istituti. Il punto è delicato, in quanto c'è sempre il rischio di favorire la parte che fa più rumore o di preferire la soluzione meno onerosa per la parte privata o pubblica, come nel caso di Poste Italiane S.p.A. per gli innumerevoli contratti a termine illegittimi. Il legislatore delegato dovrà stare quindi molto attento, per capire dove ci sono veramente «rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi», senza cedere a tentazioni o pressioni di soluzioni che in sostanza nascondano solo sanatorie di pregresse illegittimità.

⁽³¹⁾ Da ultimo e solo in via esemplificativa, sull'*overruling*: Cass., sez. un., 16 giugno 2014, n. 13676, in *Fisco*, 2014, n. 27, 2717, con nota di A. RUSSO; Cass., sez. III, 16 maggio 2014, n. 10836, in *Pluris*.

7. Razionalizzazione della pubblica amministrazione

Le lett. *c*, *d*, *e*, *h* ed *i* del Jobs Act prevedono varie ed amplissime deleghe che alla fine dovrebbero comportare una riorganizzazione dell'intera pubblica amministrazione in materia di lavoro e previdenza.

Alcune deleghe possono sembrare ripetitive, altre innovative, ma tutte non possono essere valutate senza la loro attuazione: l'unica certezza è che il legislatore potrà fare tutto.

C'è solo da sperare non solo che le deleghe siano attuate, ma anche e soprattutto che, poi, abbiano efficacia i decreti delegati. Tanto per cominciare, è una specie di mito sempre detto, e mai attuato, quello dell'unificazione delle comunicazioni fra le pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi e l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti (lett. *c*). *Idem* per il divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso (lett. *d*), per il rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei (lett. *e*) e per modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti amministrativi (lett. *h*).

La lett. *i* del Jobs Act prevede una delega anche per la revisione degli adempimenti in materia di "libretto formativo del cittadino" ⁽³²⁾, in un'ottica di integrazione nell'ambito della «dorsale informativa» di cui all'art. 4, comma 51, della legge Fornero (n. 92/2012) e della "Banca dati delle politiche attive e passive" del "decreto Letta" (art. 8 del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modifiche dalla l. 9 agosto 2013, n. 99). Si ripetono speranze, risalenti nel tempo, con qualche giustificato pessimismo. Resta tuttavia il mito del "vaso di Pandora", quando con l'apertura della giara tutti i mali si dispersero nel mondo ma rimase per volontà di Zeus la dea *Spes* (*Elpis* greca) a consolare l'umanità.

8. Revisione del regime delle sanzioni e legalità

La delega sulle sanzioni (lett. *f* dell'articolo unico del Jobs Act) è tanto ampia, da superare e non solo sfiorare l'indeterminatezza. Si prevede di revisionare il «regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale» ⁽³³⁾. In-

⁽³²⁾ ISFOL, *Il libretto formativo del cittadino*, in www.librettocompetenze.it, 2007.

⁽³³⁾ G. CAZZOLA, *op. cit.*: «Meritano una particolare segnalazione il fatto che la semplificazione e la razionalizzazione devono riguardare anche le norme (invero complicate) di igiene e si-

somma, il governo potrà fare davvero tutto. Non si distingue nemmeno il tipo di sanzioni, che, almeno in apparenza, potranno essere sia civili, che amministrative e penali. A parte che una valutazione della delega è impossibile, si creano forti dubbi rispetto al principio di specificità delle sanzioni.

Si prevede infine alla lett. *l* la delega di «promozione del principio di legalità», con «priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme ai sensi delle risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI))». In tal modo si dà attuazione a quanto approvato il 3 giugno 2014 dalla Commissione lavoro del Senato, con una proposta di “Decisione” del Parlamento e del Consiglio europeo al fine di realizzare una più decisa azione di contrasto al lavoro sommerso, ivi compreso il “falso lavoro autonomo”.

curezza sul lavoro nonché il programma riguardante l'attività dei servizi ispettivi che, oltre a combattere più adeguatamente l'evasione contributiva, sarà rivolto a stabilire, grazie a procedure coordinate, un rapporto meno (inutilmente) oppressivo e persecutorio tra gli enti preposti e i datori di lavoro».

La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro

di Francesco Santoni

Sommario: **1.** Il pluralismo delle forme lavorative e la necessità di una semplificazione normativa. – **2.** Il fallimento della riforma Monti-Fornero e il riordino delle discipline contrattuali. – **3.** La proposta di un contratto a tempo indeterminato con tutele crescenti. – **4.** *Segue:* il contratto con tutele crescenti e il falso problema della riforma dell'art. 18, l. n. 300/1970. – **5.** L'adattamento della disciplina del lavoro accessorio. – **6.** La proposta di introdurre un compenso orario minimo. – **7.** La revisione della disciplina delle mansioni, – **8.** La revisione della disciplina dei controlli a distanza. – **9.** La razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva.

1. Il pluralismo delle forme lavorative e la necessità di una semplificazione normativa

L'attuale fase di sviluppo del diritto del lavoro si caratterizza per il variegato pluralismo delle forme lavorative di fronte alle quali è difficile configurare un sistema coerente di protezioni giuridiche. Il mutamento dell'organizzazione produttiva accelerato dalla crisi economica ha avuto infatti pesanti riflessi sul profilo identitario del diritto del lavoro tanto che gli interpreti s'interrogano con sgomento di come sia potuta accadere questa metamorfosi così improvvisa caratterizzata dalla perdita della stabilità dovuta alla diffusione della flessibilità che impone forme contrattuali precarie e frastagliate.

A questo si aggiungono le trasformazioni del diritto alla luce della progressiva globalizzazione dei mercati che hanno determinato una accresciuta influenza delle istituzioni sovranazionali ed una perdita della sovranità degli stati nazionali da cui sono derivate conseguenze importanti anche nel sistema della fonti.

La dimensione sovranazionale tende a mutare infatti i tratti dei sistemi regolativi che possono incidere sulla competitività dei sistemi economici per cui l'ordinamento giuridico è posto di fronte alla necessità di conciliare le tradizionali funzioni di tutela del lavoro con le scelte delle imprese sulla mobilità dei capitali e delle persone. Ne consegue un quadro problematico fortemente instabile dove l'impianto legislativo è tenuto ad adattarsi ad una molteplicità di situazioni e caratteristiche differenti non del tutto chiarite, in un contesto appesantito dalla moltiplicazione delle regole e dalle incertezze della loro concreta applicazione

Per tali motivi, il disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro prevede fra l'altro l'avvio di un processo di semplificazione nella gestione dei rapporti di lavoro e l'eliminazione, anche mediante norme di interpretazione autentica, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi. Si tratta di un primo passo per liberare i contratti di lavoro dal peso, ritenuto ormai insostenibile, di una regolazione di dettaglio che intralcia, in un formalismo giuridico esasperato e fonte di uno smisurato contenzioso, la libertà di azione degli operatori economici senza nulla aggiungere alla tutela dei lavoratori. Va osservato in proposito che le leggi italiane in materia di lavoro fino al 1970 erano poche decine in aggiunta alla disciplina generale dettata dagli articoli dedicati alla stessa materia nel libro V del codice civile. Oggi invece sono il risultato di un sistema stratificato e alluvionale sovente di ardua comprensione anche per gli specialisti.

Non per caso, è stata proposta l'adozione di un Codice semplificato del lavoro, attraverso il quale fissare i principi generali della materia in armonia con gli ordinamenti sovranazionali, restituendo in una logica di sussidiarietà alla contrattazione collettiva, anche di livello aziendale, la sua funzione originaria di adattare le condizioni dei rapporti di lavoro secondo esigenze mutevoli nel tempo e nei diversi contesti organizzativi. Quanto ai contenuti, la proposta del Codice semplificato si propone di condensare in circa sessanta articoli i tratti essenziali della disciplina, con abrogazione di un enorme volume di norme stratificatesi sulla stessa materia, aggiornandone le parti che l'evoluzione tecnologica ha reso più obsolete e perfezionando la coniugazione tra flessibilità dell'organizzazione aziendale e sicurezza economica e professionale della persona che lavora.

Tale proposta, che si presenta fin troppo radicale ancorché provocatoria nelle intenzioni dei proponenti, viene ora accolta sia pur in forma attenuata nel disegno di legge delega, che intende comunque "dimezzare" il numero degli atti di gestione e degli adempimenti connessi alle vicende dei rapporti lavorativi e, conseguentemente, eliminare quelle norme che si presentano di più controver-

sa applicazione e che generano contenziosi che si annidano nei conflitti interpretativi. La realizzazione della semplificazione normativa si accompagna pure all'esigenza, parimenti avvertita, di un riordino della disciplina dei rapporti individuali di lavoro, come emerge dal contenuto dell'art. 1, commi 5 e 6, lett. *a*, del disegno di legge delega che per tale aspetto si collega alla previsione del successivo comma 7; capitolo questo di fondamentale importanza sia per la riduzione dei costi di transazione ed il decongestionamento del contenzioso giudiziario, sia per l'aumento dell'attrattività del sistema Italia per gli investitori stranieri.

Nella emananda legge delega si avverte quindi l'esigenza di tornare alla legittimità delle norme attraverso il recupero dell'appartenenza del diritto del lavoro al diritto generale delle obbligazioni e dei contratti e quindi al rilievo centrale che in esso assume il principio dell'autonomia negoziale. Ciò comporta probabilmente l'abbandono dell'attuale sistema protettivo fin troppo complesso intorno al quale ruota lo *status* di lavoratore subordinato per sfociare verso una rivalutazione del contratto, così profilandosi un ritorno dallo *status* al contratto così come in precedenza vi era stato un passaggio dal contratto allo *status* con l'accresciuta previsione di tutele e tecniche d'intervento legate ad una stabile posizione soggettiva del lavoratore dipendente.

2. Il fallimento della riforma Monti-Fornero e il riordino delle discipline contrattuali

Ma il punto nodale della legge è costituito senza dubbio dall'art. 1, comma 7, dove si prevede una delega al governo per il riordino delle forme contrattuali, ritenute eccessive e non sempre funzionali allo sviluppo dell'occupazione. Obiettivo, quest'ultimo, non realizzato nemmeno con la l. n. 92/2012, caratterizzata dalla discrezionalità fin troppo ampia lasciata alla magistratura nell'individuazione delle tutele applicabili.

La delega prende atto del sostanziale fallimento della riforma Monti-Fornero che aveva enunciato, proprio nella norma di apertura, l'obiettivo della costruzione di un mercato del lavoro inclusivo e dinamico in grado di contribuire alla creazione dell'occupazione, alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, con l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili attraverso il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato come forma contrattuale dominante. Ed in effetti dalle intenzioni espresse nella l. n. 92/2012 si ricavava un ampio programma di interventi volto a modificare i precedenti assetti normativi, emblematicamente rappresentati soprattutto dal d.lgs. n.

276/2003, con il dichiarato contrasto all'elusione dello statuto protettivo del lavoro subordinato. Si voleva impedire così l'abuso delle collaborazioni parasubordinate, caratterizzate dallo stato di dipendenza economica, con il restringimento degli spazi per l'impiego del lavoro a progetto e del contratto di associazione in partecipazione, nonché mediante il ridimensionamento del lavoro intermittente e del lavoro occasionale accessorio. La riforma Monti-Fornero intendeva quindi fornire un segnale di discontinuità rispetto alla riforma del 2003 non tanto nel numero delle tipologie contrattuali flessibili, rimasto sostanzialmente inalterato, quanto piuttosto nella riaffermazione della centralità del contratto di lavoro standard e nell'affermazione del controllo della domanda di lavoro flessibile canalizzata prevalentemente nei due modelli del contratto a tempo determinato e del contratto di apprendistato.

D'altra parte, il favore per i contratti a tempo determinato, il cui assetto normativo non pare avere trovato contenuti definitivi nella successione delle leggi avvenuta nell'ultimo decennio, è confermata pure dal recente d.l. n. 34, del 20 marzo 2014 convertito nella l. n. 78, del 16 maggio 2014, che costituisce il primo intervento significativo del governo Renzi sulle tipologie contrattuali, nel quale si è riconosciuto alle imprese la possibilità di assumere i lavoratori senza alcuna giustificazione causale per un periodo che può arrivare fino a tre anni. Si tratta di una innovazione radicale dal momento che l'acausalità costituisce un innegabile contributo alla deflazione del contenzioso giudiziario. La l. n. 78/2014 inoltre all'art. 1 espressamente riconosce la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza del quadro economico, per cui rappresenta un primo tassello dell'intervento riformatore, in attesa dell'adozione della delega sul più generale riordino della disciplina dei rapporti di lavoro.

Ed in proposito la norma originariamente contenuta nell'art. 4 del d.d.l. delega n. 1428 esordisce con una enunciazione di scopo, secondo cui la delega è funzionale «a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo». A tal fine si mira alla semplificazione dei contratti di lavoro, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le tipologie esistenti, al fine di valutarne l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale ed il contesto produttivo, nazionale ed internazionale, in funzione di interventi volti anche all'eventuale superamento di talune fattispecie.

Anche questa norma, come già altre disposizioni contemplate in provvedimenti legislativi del passato, esplicita la volontà del legislatore di «rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro», e da tale punto di vista fornisce giustificazione politica alla stessa richiesta della delega ed alle ulteriori finalità

enunciate dalla norma, tra le quali spiccano quelle di analizzare le forme contrattuali esistenti per poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale. A questo proposito l'enunciato contenuto nella parte iniziale dell'art. 1, comma 7, riecheggia analoghe disposizioni volte a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro, fra cui va ricordato l'art. 1, comma 2, della l. n. 92/2012, dove si prevedeva un impianto organizzativo per un sistema di monitoraggio, con cadenza annuale, degli interventi e delle misure contemplate dalla riforma al fine di valutarne gli effetti sulle tendenze in atto nel mercato del lavoro. Tuttavia, dalla enunciazione meramente declamatoria, secondo la quale dagli esiti del monitoraggio si sarebbero dovuti desumere elementi utili per l'implementazione ed eventuali correzioni della legge, anche alla luce del quadro macroeconomico e degli andamenti produttivi (si veda art. 1, comma 3, l. n. 92), il d.d.l. delega n. 1428 contempla invece una più marcata esigenza di valutare il concreto impatto delle singole tipologie contrattuali sui dati quantitativi e qualitativi dell'occupazione.

Naturalmente questa prospettiva di intervento presuppone non solo un riordino delle discipline contrattuali ma anche soluzioni più efficaci al problema della disoccupazione, che la stessa delega ricerca attraverso più incisivi interventi di riforma delle tutele previdenziali e degli ammortizzatori sociali. Si punta così ad incentivare le nuove assunzioni sia con strumenti già consolidati, rivolti a target specifici come il bonus per l'assunzione di particolari fasce di prestatori svantaggiati o per quei soggetti già beneficiari di politiche pubbliche di orientamento e formazione per i quali si vuole favorire il reinserimento nelle attività produttive, sia con strumenti più aggiornati che tengano conto delle più generali indicazioni rivolte a rafforzare i servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro. Ci si vuole riferire alla erogazione di trattamenti di cassa integrazione guadagni e di mobilità in deroga, nonché alle azioni di orientamento, riqualificazione e ricollocazione collegate a particolari interventi di sostegno al reddito. In tale contesto va valutato un nuovo metodo di coniugazione del sostegno del reddito dei disoccupati con l'assistenza intensiva prestata dalle agenzie specializzate incentrato sul contratto di ricollocazione già introdotto, sia pure con un modesto stanziamento, nella legge di stabilità 2014.

Obiettivo di queste misure, che si collegano alle previsioni del legislatore nazionale, è quello di affrontare gli effetti della crisi sia promuovendo le occasioni di impiego sia sostenendo il reddito dei lavoratori sospesi dalla produzione ovvero licenziati da imprese che non hanno i requisiti per accedere ai trattamenti indennitari, sia erogando misure per la loro riqualificazione e reinserimento.

3. La proposta di un contratto a tempo indeterminato con tutele crescenti

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega prevedono, oltre agli interventi di semplificazione sulle fattispecie in vigore, anche l'introduzione, non più da farsi "eventualmente in via sperimentale" come invece recitava la versione precedente al maxi-emendamento del governo ora approvato, di una ulteriore tipologia contrattuale volta a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro con tutele crescenti.

Tale soluzione, legata all'idea di un contratto unico a tempo indeterminato a tutele progressive, si ispira a progetti emersi da qualche tempo nel dibattito politico come una possibile soluzione per superare il dualismo fra soggetti tutelati e soggetti esclusi da ogni disciplina protettiva. Infatti, a giudizio degli originari proponenti, il contratto unico avrebbe dovuto ricomporre in uno schema unitario le prestazioni più esposte alla precarizzazione, anche nella prospettiva di una regolarizzazione delle collaborazioni autonome continuative, attraverso un modello di contratto di lavoro dipendente con un "costo di separazione" di entità limitata nella "fase di ingresso", di durata non superiore a tre anni, offrendo contestualmente alle imprese una maggiore flessibilità caratterizzata da un meccanismo di tutela progressiva contro i licenziamenti limitata ad una indennità proporzionata all'anzianità di servizio, lasciando applicabile la sanzione della reintegrazione prevista dall'art. 18, l. n. 300/1970, ai soli licenziamenti determinati da motivo illecito, ovvero a partire dal terzo anno in avanti. Inoltre, in queste proposte, il contratto unico avrebbe dovuto sostituire non solo alcune prestazioni contrattuali flessibili, ma pure l'apprendistato professionalizzante e di alta qualifica, nonché il contratto di lavoro a tempo determinato, con alcune specifiche eccezioni.

Questa prospettiva tuttavia non ha trovato finora ingresso sul piano legislativo, in quanto sia il contratto a termine che l'apprendistato sono stati oggetto di scelte privilegiate da parte del legislatore, che ne hanno valorizzato il rilancio per favorire la crescita dell'occupazione e l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Lo stesso riordino delle fattispecie contrattuali adottato con il d.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014, lascia trasparire non solo un consolidamento di precedenti opzioni in favore dei contratti a termine e dell'apprendistato ma pure un sostanziale superamento della dicotomia funzionale tra lavoro a tempo indeterminato e lavoro a termine, se non un ridimensionamento dello sfavore legislativo per quest'ultima tipologia contrattuale, che emergeva in precedenti provvedimenti legislativi.

La legge delega riprende comunque l'idea di un contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele progressive, con l'intento, peraltro sottinteso ma non dichiarato, di sterilizzare nella fase iniziale del rapporto le tutele nell'ambito di applicazione dell'art.18, l. n. 300/1970. Il progetto di delega in proposito nulla specifica, così rinviando ai decreti attuativi le soluzioni praticabili. Anche se si intravede pure in questo caso un contratto a tempo indeterminato con una fase di ingresso, caratterizzata da una tutela meramente risarcitoria in caso di licenziamento proporzionata all'anzianità di servizio, mentre l'applicabilità dell'art. 18, l. n. 300/1970, sarebbe limitata ai soli licenziamenti determinati da motivo illecito o comunque a partire dal consolidamento del vincolo contrattuale.

La sola prospettazione di una siffatta soluzione ha generato forti reazioni critiche, peraltro eccessive considerate le scarse indicazioni del disegno di legge, fra le quali quella che, oltre ad un attacco ai diritti fondamentali del lavoro, si verificherebbe una discriminazione anagrafica a danno dei più giovani, direttamente collegata al fattore età in contrasto con la direttiva comunitaria 2000/78 e con la legislazione antidiscriminatoria vigente.

Tuttavia il disegno di legge delega, già nella formulazione precedente che prevedeva un contratto con tutele crescenti per favorire l'inserimento dei giovani o di soggetti svantaggiati, non pareva utilizzare l'età quale criterio distintivo, lasciando allo stesso tempo intravedere la possibilità di impiegare la nuova fattispecie contrattuale anche per i lavoratori interessati a reinserirsi nel mondo del lavoro. Sembrava inoltre comunemente da escludersi il prospettato contrasto con la normativa comunitaria, posto che la direttiva n. 2000/78 all'art. 6 disciplina una causa specifica di esclusione delle discriminazioni, giustificando trattamenti differenziati connessi all'età del lavoratore rispondenti ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità, finalizzati al perseguimento di determinati obiettivi legati alla politica e al mercato del lavoro, ammettendo a tal fine anche la previsione di condizioni minime o massime di età per l'accesso all'occupazione. La questione risulta peraltro superata in radice dall'attuale formulazione approvata dal Senato il 9 ottobre la quale, prevedendo il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti «per le nuove assunzioni», chiaramente non limita più questa figura contrattuale ai soli casi di ingresso al lavoro, che potevano alludere ai giovani quali soggetti normalmente aspiranti ad un primo impiego, bensì lo generalizza a tutte le nuove assunzioni, comprese quelle volte al reinserimento di disoccupati, eventualmente anche provenienti da esperienze di lavoro precario.

Piuttosto, appare di maggior rilievo la questione del rapporto tra la nuova fattispecie con i contratti a termine e con l'apprendistato. Infatti, con il d.l. n. 34/2014, convertito in l. 16 maggio 2014, n. 78, il legislatore è intervenuto sul-

la disciplina del lavoro a termine con l'obiettivo di realizzare un contemperamento tra l'interesse delle imprese ad una maggiore certezza e la prevenzione degli abusi nella successione dei contratti. Con l'intento di agevolare le esigenze di flessibilità dei datori di lavoro il d.l. n. 34/2014 ha previsto la possibilità di instaurare rapporti a tempo determinato senza causale, nel limite di durata massima di trentasei mesi, prorogando il contratto in corso di svolgimento fino ad un massimo di cinque volte.

Nonostante l'affermazione contenuta nell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001, secondo cui «il contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro», la disposizione, a seguito delle modifiche apportate, sostituisce il principio della causalità, che subordinava la validità del termine ad una clausola con un precetto troppo generico tale da generare un ampio contenzioso, con quello della acausalità, sia pur con un limite di durata del rapporto che non può eccedere i 36 mesi, a cui si accompagna la previsione di un limite percentuale pari al 20% dei lavoratori a tempo indeterminato presenti nell'organico aziendale. La violazione della soglia percentuale, che vale per le sole imprese che occupano più di cinque dipendenti ed opera in assenza di specifici limiti previsti dai contratti collettivi, è assistita da una sanzione amministrativa del 20% della retribuzione se il numero dei dipendenti assunti non sia superiore ad uno, del 50% nelle altre ipotesi.

In proposito, va ricordato che, al fine di incentivare la flessibilità e lo sviluppo dell'occupazione, la l. n. 92/2012 aveva già introdotto la possibilità di stipulare un contratto acausale, privo di motivazione giustificatrice, di durata non superiore a dodici mesi concluso tra le parti per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, anche nell'ambito dei contratti di somministrazione. La l. n. 92/2012, inoltre, aveva attribuito alla contrattazione collettiva la possibilità di prevedere che, nel limite complessivo del 6% del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva, la causa giustificatrice del contratto a tempo determinato non dovesse essere richiesta qualora l'assunzione avvenisse nell'ambito di un processo organizzativo determinato dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un nuovo prodotto o di un servizio innovativo, da una rilevante innovazione tecnologica, progetto di ricerca e sviluppo, dal rinnovo o dalla proroga di una commessa consistente. Il legislatore aveva però disposto che il contratto acausale e quello in deroga eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva non potevano essere prorogati, introducendo un comma *2-bis* all'art. 4 del d.lgs. n. 368/2001, successivamente soppresso dal d.l. 28 giugno 2013, n. 76, che ha abolito il divieto di proroga nel limite complessivo dei dodici mesi di durata. Laddove il d.l. n. 34/2014, convertito con la l. 16 maggio 2014, n. 78, ha portato a compimento il percorso di adattamento delle tutele dei lavoratori a

tempo determinato avviato dalle riforme precedenti, stabilendo che il datore di lavoro può sempre instaurare rapporti a termine senza causale nel limite di durata massima di trentasei mesi.

Il preambolo alla l. n. 78/2014 in ogni caso contiene la precisazione che la nuova normativa si applica nelle more dell'adozione di un testo unico di semplificazione della disciplina dei rapporti di lavoro, contenente la previsione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che nella versione originaria del d.d.l. n. 1428 avrebbe dovuto rivestire carattere opzionale; mentre in seguito agli emendamenti presentati dal governo sull'esercizio della delega dovrebbe costituire il canale normale, o forse unico, per assicurare l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro. Tuttavia la situazione di incertezza economica, la crisi occupazionale e il favore per la tipologia contrattuale, confermata nel recente d.l. n. 34/2014, costituiscono elementi dai quali è possibile desumere che il nuovo contratto dovrebbe affiancarsi al rapporto a tempo determinato, senza determinarne ulteriori modificazioni e tanto meno il suo superamento.

Le due tipologie dovranno pertanto convivere e trovare tra di loro un equilibrio, per cui la maggiore flessibilità garantita dalla "acausalità" del contratto a termine dovrà essere compensata da una riduzione del cuneo fiscale e di alcune voci di contribuzione del nuovo contratto a tempo indeterminato tale da renderlo meno costoso e più vantaggioso per le aziende. Infatti durante i primi 36 mesi in caso di licenziamento illegittimo la formula di tutela progressiva risulterebbe poco competitiva per il datore di lavoro, che potrebbe comunque utilizzare l'assunzione a termine senza il vincolo dei limiti al potere di recesso, ancorché rappresentati da un'indennità risarcitoria crescente legata all'anzianità.

Va però considerato che le innovazioni introdotte dal d.l. n. 34/2014 non riusciranno a realizzare una completa liberalizzazione del contratto a tempo determinato poiché, oltre al limite percentuale particolarmente stringente per i datori di lavoro di più ridotte dimensioni occupazionali, permane pur sempre in vigore la disciplina vincolistica dell'art. 5, d.lgs. n. 368/2001, che espone le imprese alla sanzione della conversione in caso di prosecuzione del rapporto oltre il termine di franchigia e di successione di contratti a termine tra i medesimi soggetti senza soluzione di continuità, a cui si accompagna l'indennità risarcitoria secondo i parametri introdotti dall'art. 32, comma 5, l. n. 183/2010. Sarà quindi la fase attuativa della delega a stabilire nei testi delegati sia la convenienza rispetto alle altre tipologie contrattuali, sia la tempistica dell'ampliamento delle tutele del contratto di lavoro a protezione crescente, in un contesto regolativo che si pretende semplificato e sfolto della giungla di

fattispecie, molte delle quali raramente applicate, anche se dalla delega non emerge con chiarezza quali siano le fattispecie flessibili che il governo intendrà abrogare. È prevedibile infatti che saranno caducati quei contratti flessibili di minore rilievo occupazionale o raramente utilizzati, come ad esempio il lavoro ripartito o quello intermittente, con la sopravvivenza solo di quei contratti più diffusi come il part-time e la somministrazione, la cui disciplina richiederà comunque un adattamento ed una semplificazione.

Resta poi la questione della sorte del lavoro a progetto che potrebbe essere assorbito nella fattispecie del contratto a protezioni crescenti, nonostante che con l'approvazione del d.lgs. n. 276/2003 abbia avuto un'ampia diffusione anche per l'estensione di specifiche tutele a quei soggetti, tradizionalmente inquadrati nella c.d. parasubordinazione, che in precedenza ne erano privi. Del resto, il legislatore aveva correttamente interpretato i mutamenti intercorsi nell'organizzazione del lavoro e dei sistemi produttivi affievolendo l'antica e radicata contrapposizione tra *locatio operis* e *locatio operarum*, che nel tempo aveva perduto molti dei suoi caratteri originari. Non per caso, il d.lgs. n. 276/2003 nel dichiarato proposito di contenere l'espansione delle forme atipiche e non regolate di collaborazione parasubordinata, aveva disciplinato una nuova ipotesi di lavoro autonomo, collegata per taluni versi alla fattispecie descritta nell'art. 2222 c.c., ampliandola, come già avvenuto all'epoca dell'introduzione delle collaborazioni continuative e coordinate, con l'individuazione dell'oggetto del contratto non più definito genericamente *opus* o servizio, ma, in termini più precisi, riconducibile ad un *progetto specifico* (si veda art. 61, d.lgs. 276/2003, come modificato dall'art. 1, comma 23, l. n. 92/2012). Il legislatore, aveva inteso così colmare una lacuna da tempo avvertita nel sistema, collegando alla nuova fattispecie una serie di effetti che non erano né quelli tipici del lavoro subordinato né quelli del lavoro autonomo, individuando così una serie di discipline attributive di tutele che si connotavano per la loro assoluta novità.

Al contrario, nella prospettiva della legge delega, la figura che dovrebbe divenire il punto di riferimento dell'intero diritto del lavoro è quella del lavoro a tempo indeterminato con tutele crescenti che dovrebbe sostituirsi sia alle fattispecie contrattuali più marginali nell'area della subordinazione, sia al lavoro a progetto secondo una linea di tendenza legislativa volta a penalizzare quest'ultimo contratto già emersa nella l. n. 92/2012. L'art. 1, comma 23, l. n. 92/2012, aveva modificato in proposito l'art. 69, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, che contemplava una presunzione relativa ammettendo la prova della natura autonoma della prestazione e consentendo al giudice di accertare comunque l'esistenza di un rapporto corrispondente alla tipologia negoziale di fatto rea-

lizzatasi tra le parti del contratto. A tale originaria disposizione, la l. n. 92/2012 aveva aggiunto l'ulteriore previsione che, salvo prova contraria, i rapporti di collaborazione continuativa, anche a progetto, sono da considerarsi rapporti di lavoro subordinato nel caso in cui l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe a quella svolta dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente, fatte salve le prestazioni di elevata professionalità individuate dai contratti collettivi.

Così come, allo stesso modo e sempre in una logica sfavorevole alle prestazioni autonome, la l. n. 92/2012, all'art. 1, comma 28, ha integrato il contenuto dell'art. 2549 c.c., con l'aggiunta di un secondo comma in funzione antifraudolenta, nel quale si prevede che, qualora l'apporto dell'associato in partecipazione consista anche in una prestazione di lavoro, il numero degli associati impegnati in una medesima attività non possa essere superiore a tre, indipendentemente dal numero degli associanti, con l'unica eccezione per gli associati legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo. Qualora venga riscontrata una violazione di questo divieto, il rapporto di lavoro con tutti gli associati sarà considerato come rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La disciplina antielusiva è stata inoltre rafforzata dalla ulteriore previsione, contenuta nell'art. 1, comma 30, l. n. 92/2012, dove si prevede che i rapporti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro instaurati o attuati senza che vi sia stata un'effettiva partecipazione dell'associato agli utili dell'impresa o dell'affare, ovvero senza consegna del rendiconto previsto dall'art. 2552 c.c., si presumono, salvo prova contraria, rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Inoltre, la medesima presunzione opera pure nel caso in cui l'apporto di lavoro non presenti i requisiti di cui all'art. 69-bis, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 276/2003, come introdotto dall'art. 1, comma 26, l. n. 92/2012, vale a dire qualora l'apporto di lavoro non sia connotato «da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività». Così come la medesima prospettiva antielusiva si riflette pure nella tendenziale parificazione dei costi relativi alla contribuzione previdenziale tra le prestazioni lavorative subordinate e le collaborazioni continuative autonome (si veda art. 2, comma 57, l. n. 92/2012).

Tuttavia, nonostante il proposito di ridimensionare l'intera area della parasubordinazione e ripristinare così l'antica assorbente dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato, non pare emergano ancora elementi tali da risolvere il problema dell'unitarietà e/o della diversità delle forme lavorative, né della loro

rilevanza giuridica. Né tale risultato potrebbe realizzarsi con l'estensione delle tutele crescenti al lavoro a tempo indeterminato all'area delle collaborazioni a progetto, precedentemente regolata con disciplina legale tipica. Del resto, la questione della collocazione dello stesso rapporto di lavoro subordinato all'interno di una più estesa nozione di lavoro giuridicamente rilevante non può che essere collegata ad una ineludibile semplificazione delle sue manifestazioni di tutela, pure perseguibile in un sistema coerente che intenda non già ridurre i vincoli posti a garanzia della persona che lavora ma piuttosto gli oneri, in maniera da disincentivare concretamente le diffuse elusioni e ridurre l'area assai estesa del lavoro irregolare o sommerso, lasciando in tal modo il loro spazio naturale, ed ineliminabile, alle prestazioni di lavoro veramente autonomo

4. *Segue: il contratto con tutele crescenti e il falso problema della riforma dell'art. 18, l. n. 300/1970*

La prospettiva di una trasformazione identitaria del diritto del lavoro si connette non solo al riordino delle discipline contrattuali ma anche a soluzioni più articolate sui regimi della flessibilità in uscita, anche se la garanzia della stabilità, sovente troppo mitizzata, è stata tradizionalmente temperata con l'esonero delle piccole imprese dalla reintegrazione in caso di violazione dei limiti imposti al potere di recesso del datore di lavoro, apprezzabile specie in relazione alla previsione del giustificato motivo di licenziamento, e da una articolata disciplina sui licenziamenti per riduzione di personale. Inoltre la legislazione più recente ha introdotto significative modifiche alla disciplina dei licenziamenti individuali nelle imprese di maggiori dimensioni attraverso il superamento della tecnica della reintegrazione nel posto di lavoro, ora sostituita da una alternativa indennitaria graduata sulla rilevanza dell'inadempimento, che ha aperto la strada a nuovi scenari interpretativi.

La presenza nel disegno di legge delega dell'intenzione del governo di introdurre un contratto a tempo indeterminato con tutele che aumentano gradualmente con il passare del tempo ha riaperto tuttavia il lacerante dibattito sulla flessibilità in uscita che, nelle aspettative più ottimistiche, dovrebbe favorire un migliore temperamento tra la conservazione del posto e l'interesse di chi è disoccupato in cerca di un inserimento nel mercato del lavoro. Anche se le valutazioni in proposito permangono controverse poiché non vi è alcuna diretta dimostrazione che la flessibilità in uscita, così come del resto la flessibili-

tà in entrata, possa concretamente favorire la ricerca e lo sviluppo dell'occupazione.

È pur vero che la delega riprende l'idea di un contratto a tutele progressive, nel quale la disciplina contro il licenziamento dovrebbe essere sterilizzata solo nella fase iniziale del rapporto. Ma poiché la legge nulla specifica in proposito, rinviando ai decreti attuativi le soluzioni praticabili, il timore che una tutela meramente risarcitoria in caso di licenziamento proporzionata all'anzianità di servizio possa rappresentare una soluzione permanente appare fin troppo evidente. Solo così è possibile giustificare le forti resistenze manifestate dal fronte sindacale all'introduzione del nuovo modello contrattuale ed alla revisione dell'attuale disciplina dei licenziamenti ancorché limitata alla fase di avvio del rapporto.

Anche se in proposito è appena il caso di osservare che, trattandosi di una delega al governo, la stessa dovrebbe essere comunque soggetta ai limiti indicati nell'art. 76 Cost. Tali limiti sono rappresentati notoriamente dalla individuazione di un tempo limitato e da oggetti definiti, che attengono alla specificazione puntuale dei tipi di rapporti e situazioni identificabili nell'ambito di una stessa materia. Pertanto la Costituzione ha inteso vietare non solo il conferimento al governo dei pieni poteri, ma qualunque legge delegante che non contenga la necessaria previsione dei settori disciplinabili dai conseguenti decreti. Tanto più che nella specie è prevedibile che l'esecutivo adotterà svariati decreti legislativi nell'adempimento di una delega avente carattere plurimo, in quanto relativa a molteplici profili della disciplina dei rapporti di lavoro collegati ma diversificabili fra loro.

Considerata l'assoluta carenza nella legge delega di ogni riferimento alla disciplina dei licenziamenti, se si eccettua l'espressione "tutele crescenti" che appare troppo vaga per giustificare un simile riferimento, si ha motivo di ritenere che la materia potrebbe essere oggetto di successivi autonomi adattamenti con legge ordinaria. Infatti, il governo non potrebbe senza delegazione delle Camere emanare decreti legislativi che abbiano valore di legge ordinaria (si veda art. 77, comma 1, Cost.). Diversamente, ove venisse adottato un decreto in assenza di delegazione, il governo eserciterebbe un potere di cui non dispone, con conseguente sua sindacabilità per difetto di delega, mentre la stessa legge delegante, laddove poco rigorosa nella formulazione dei principi e criteri direttivi nonché nella definizione degli oggetti da regolare, sarebbe anch'essa sindacabile da parte della Corte costituzionale per violazione dei requisiti richiesti dall'art. 76, anche prima che entri in vigore il relativo decreto legislativo.

Questione diversa è invece il dato di fatto innegabile che la disciplina dei rapporti di lavoro debba essere aggiornata, in quanto tuttora ancorata alle scelte maturate nel clima favorevole dell'economia negli anni Sessanta, favorite dal radicamento della democrazia e dalla diffusa industrializzazione della società; scelte che consentirono di rafforzare la tutela dei lavoratori all'interno del contratto e di largamente irrobustire il godimento di beni e valori non strettamente patrimoniali, con tutele soddisfattive della professionalità e stabilità del posto, quasi alla stregua di uno *status* cui ricollegare una disciplina inderogabile sempre più sofisticata. Il complesso dei diritti della persona del lavoratore ed il consolidamento delle tutele inderogabili nel rapporto di lavoro, unitamente alla tutela del posto di lavoro in un'epoca caratterizzata dal pieno impiego è stato visto infatti quasi come una sorta di ritorno graduale dal contratto allo *status*, naturalmente in termini rinnovati ed adeguati alla moderna realtà ben diversa da quella dell'*ancien régime*. Come ha scritto in proposito Pietro Rescigno, lo *status* di lavoratore appartiene del resto alle qualità giuridiche a cui l'individuo può sempre sottrarsi: con la conseguenza che la condizione sociale della persona non ne domina tutta la vita ed il destino tanto che il ritorno allo *status* può essere inteso anche nel senso che per ogni settore di attività i contratti sono destinati a modellarsi secondo tipi e discipline che rispecchiano la posizione sociale delle parti.

Il consolidamento dei diritti dei lavoratori avvenuto soprattutto con lo statuto dei lavoratori consente di giustificare la resistenza manifestata dai sindacati per il mantenimento delle conquiste acquisite e, in particolare, per la difesa del posto di lavoro garantito dalla reintegrazione prevista dall'art. 18, l. n. 300/1970, che nella sua formulazione originaria implicava in ogni caso una funzione restitutoria, rafforzata da coevi effetti risarcitori, proprio al fine di ripristinare la cooperazione creditoria interrotta dall'illegittimo recesso. La sentenza ricostitutiva del rapporto *ex tunc* si accompagnava inoltre al pagamento delle retribuzioni perdute per risarcire il lavoratore del pregiudizio economico sofferto, con la possibilità di pretendere la retribuzione fino alla data dell'effettiva reintegrazione anche per esercitare una pressione sull'obbligato ed indurlo ad adempiere all'ordine giudiziale.

In proposito, va osservato come l'art. 1, l. n. 108/1990, aveva poi modificato l'originaria disposizione dell'art. 18, l. n. 300/1970, che inizialmente prevedeva una separazione fra il ristoro economico per il periodo precedente alla sentenza di reintegrazione e quello per il periodo successivo all'ordine giudiziale. L'art. 18, comma 4, novellato dalla l. n. 108/1990, aveva previsto invece che il giudice, con la sentenza di reintegrazione, dovesse condannare il datore al risarcimento del danno subito dal lavoratore stabilendo un'indennità commis-

rata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello della sua effettiva reintegrazione, oltre al versamento dei contributi previdenziali maturati nel medesimo arco temporale. La norma del 1990 introduceva così un trattamento unificato per l'intero periodo di sospensione della prestazione ed un criterio risarcitorio predeterminato: con la conseguenza che, secondo alcuni, la misura del risarcimento sarebbe stata inderogabilmente vincolata a tutta la retribuzione non percepita dal lavoratore. Non per caso, taluno aveva ravvisato nella reintegrazione un vero e proprio provvedimento inibitorio a tutela dell'obbligo negativo di non interrompere il rapporto reintegrato, anche se nell'art. 18, comma 5, con la possibilità offerta al lavoratore di optare per l'indennità sostitutiva, il legislatore già prima della l. 28 giugno 2012, n. 92, aveva fatto prevalere una funzione essenzialmente patrimoniale della tutela, laddove il ripristino del rapporto conviveva con un regime risarcitorio privilegiato, fatto salvo sempre il suo diritto al risarcimento come stabilito dalla stessa norma. In questo caso infatti la richiesta del lavoratore di ottenere, in luogo della reintegrazione, una indennità risarcitoria costituisce esercizio di un diritto derivante dall'illegittimo licenziamento, riconosciutogli secondo lo schema dell'obbligazione con facoltà alternativa *ex parte creditoris*.

Si tratta di una facoltà che assume forza di un diritto potestativo a fronte del quale il datore non può fare altro che soddisfare la pretesa: con conseguente maggior aggravio della sua situazione patrimoniale, essendo ovvio che il lavoratore, qualora non abbia più alcun interesse alla prosecuzione del rapporto, non si lasci sfuggire l'occasione di lucrare questa ulteriore indennità. Dalla quarantennale applicazione dell'art. 18, l. n. 300/1970, può ravvisarsi del resto come la norma abbia contemplato una condanna civile all'adempimento a vantaggio del lavoratore, consistente sia nell'obbligazione ragguagliata alla retribuzione che nell'obbligo di ripristinare la collaborazione tra i contraenti, ma anche una più generale previsione verso il rafforzamento di tutele soddisfattive tendenzialmente surrogate dalla tutela risarcitoria.

Regime risarcitorio privilegiato confermato, ed anzi in certo senso dilatato, pure dalla l. n. 92/2012, laddove ha modificato la disciplina dei licenziamenti individuali, con il superamento dell'originaria unitarietà della tutela reale che la l. n. 300/1970 riconosceva ad ogni ipotesi di invalidità del licenziamento, nullo, inefficace o annullabile. Infatti, in seguito all'emanazione della l. n. 92/2012, è stata introdotta una più articolata graduazione delle sanzioni rimessa al giudice in relazione al vizio di legittimità concretamente riscontrato. Non per caso risulta modificata la stessa rubrica dell'art. 18, non più limitata alla vecchia «reintegrazione nel posto di lavoro» ma dedicata ora alla «tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo». L'attuale disciplina contempla

così quattro distinti regimi sanzionatori in relazione alle diverse ipotesi di invalidità del licenziamento, ora regolate anche sulla base di una più articolata tutela indennitaria applicabile.

Pertanto, la vecchia tutela reale, consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro con l'aggiunta delle conseguenze risarcitorie, risulta sostituita in molti casi con una soluzione meramente pecuniaria, che peraltro esclude ogni alternativa alla liquidazione economica e quindi la stessa possibilità di instaurare un nuovo vincolo lavorativo, come avviene invece nella diversa ipotesi della tutela obbligatoria, tuttora regolata dall'art. 8, l. n. 604/1966. Il nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti individuali era stato del resto invocato da più parti al fine di ridurre le gravose conseguenze economiche connesse alla durata del processo, poiché la lite poteva concludersi a distanza di anni con conseguente aggravio economico dell'obbligazione risarcitoria gravante sul datore di lavoro, oltre che a discapito dello stesso soggetto tutelato.

Tuttavia, la soluzione adottata dalla l. n. 92/2012 ha aperto la strada a non poche incertezze interpretative, moltiplicando le causali delle fattispecie illegittime e quelle delle corrispondenti sanzioni, rimettendo inoltre queste ultime alla discrezionalità del magistrato investito della lite, che può disporre comunque la reintegrazione qualora accerti l'insussistenza delle motivazioni addotte dal datore a fondamento del proprio recesso. Soprattutto destano incertezze l'ipotesi della insussistenza della ragione giustificatrice del licenziamento per motivi soggettivi e quella della manifesta insussistenza del fatto posto a fondamento del giustificato motivo oggettivo, entrambe collegate ad una formulazione troppo indeterminata della norma, che non trova precedenti nell'ordinamento civile mentre riecheggia concetti propri del diritto penale del tutto inadeguati, specie se riferiti alle ipotesi del licenziamento per motivi economici, insuscettibili di graduazione in quanto riconducibili a fatti oggettivamente rilevanti. A dette incertezze si aggiunge pure l'ambigua formulazione del nuovo comma 7 dell'art.18, secondo cui il giudice può altresì applicare la reintegrazione attenuata senza fornire particolari indicazioni in ordine a tale possibile opzione, che resta del tutto discrezionale.

La legge del resto, nel contesto della graduazione delle sanzioni applicabili al licenziamento, introduce una rilevante distinzione tra l'insussistenza o meno del fatto giustificativo del licenziamento disciplinare; distinzione poi nel licenziamento economico ulteriormente articolata in quella tra l'insussistenza e la manifesta insussistenza del giustificato motivo oggettivo, nella pratica assai controvertibile. Con il risultato che, pur essendo rimasto inalterato l'art. 3 della l. n. 604/1966 che definisce il giustificato motivo di licenziamento, la novella pare avere quanto meno sdoppiato la rilevanza della nozione legale, ricolle-

gando a ciascuna di esse una diversa sanzione, reintegratoria ovvero indennitaria.

Ma, a ben guardare, ciò presupporrebbe che fosse stata modificata pure la disciplina sostanziale dei presupposti di legittimità del recesso; invece, in particolare, la profilata scissione del giustificato motivo oggettivo in due fattispecie appare evidentemente incompatibile con l'art. 3, l. n. 604/1966, che ne enuncia invece un concetto unitario. Ed invero, al di là della problematica rilevanza dell'aggettivo "manifesta", poiché un fatto "o sussiste o non sussiste", la differenza tra ingiustificatezza semplice e qualificata non può risultare da un fatto meramente quantitativo. Errata è dunque la previsione di legge circa l'asserita necessità di distinguere all'interno della ingiustificatezza del licenziamento economico il suo essere o no "manifesta" che, a giudizio di taluno, rimanderebbe all'individuazione dei casi che si presentano come *il "torto assoluto" del datore di lavoro*. Ma, a parte l'inesistenza nel dettato normativo della nozione di "torto assoluto", in tale direzione si vuole frazionare la nozione di giustificato motivo oggettivo, aprendo la strada ad una più ampia facoltà di recesso dell'azienda anche nell'ipotesi di palese violazione dell'art. 3, l. n. 604/1966.

In definitiva, emerge con fin troppa evidenza la necessità di ridefinire le tecniche sanzionatorie nei confronti del licenziamento per motivi economici. Infatti, fatta salva l'ipotesi del licenziamento nullo o discriminatorio, numerose incertezze permangono sulle conseguenze dei licenziamenti illegittimi, anche se la tutela indennitaria è divenuta la sanzione prevalente, facendo degradare la possibile tutela reintegratoria ad ipotesi particolari la cui valutazione è tuttavia rimessa alla piena ed insindacabile discrezionalità del magistrato. Inoltre, gli stessi effetti risarcitori, ora ritenuti prevalenti, risultano attenuati dalla detraibilità dell'*aliunde perceptum e dell'aliunde percipiendum* esplicitamente ammesso dalla legge.

Ne consegue allora che il dibattito sulla revisione dell'art.18, l. n. 300/1970, dovrebbe portare ad ulteriore compimento le soluzioni prospettate dalla l. n. 92/2012, mantenendo anche per la fase di stabilità del rapporto il reintegro nel posto di lavoro solo per i licenziamenti discriminatori o al più introducendo una casistica delle ipotesi in cui continuerebbe ad operare la tutela reale nei licenziamenti disciplinari, tenendo conto in questo modo delle modificazioni già apportate alla disciplina vincolistica dei licenziamenti individuali e, soprattutto, al suo regime sanzionatorio, oltre che delle esigenze che le hanno determinate, di adeguamento dell'apparato protettivo ad una realtà socio-economica caratterizzata dal ritrarsi dell'industria, dall'estensione del terziario con l'emersione di una pluralità di nuovi lavori, dalle innovazioni tecnologiche che

determinano eccedenze di manodopera e la necessità della sua ricollocazione. Da queste trasformazioni il diritto del lavoro è stato profondamente segnato, tanto che la necessità di conciliare gli obiettivi di moderazione dei conflitti distributivi con il sostegno alla riorganizzazione produttiva tendono sempre più a collocarlo in una prospettiva difensiva influenzata dalla dimensione sociale dei rapporti economici, dovendo favorire scelte tempestive ed articolate rispetto ai mutamenti accelerati e fortemente diversificati della produzione e dell'economia.

In questa prospettiva dunque, senza condizionamenti ideologici, ma anche senza indulgere a tentazioni semplificatorie volte a smantellare la tutela reintegratoria, gli uni e le altre peraltro manifestati sovente con toni tanto enfatici quanto fuorvianti, occorre valutare se l'attuale regime di stabilità del posto di lavoro sia da ritenersi soddisfacente o, piuttosto, reclami correzioni o aggiustamenti di rotta, anzitutto nel tentativo di eliminare vistose incertezze applicative e finanche esiti paradossali, provocati dalla riforma del 2012 ed unanimemente rilevati, e semmai pure di graduare ulteriormente, secondo l'idea del contratto a tutele crescenti, l'applicazione dell'art.18 contro il licenziamento illegittimo.

5. L'adattamento della disciplina del lavoro accessorio

L'art. 1, comma 7, del disegno di legge delega prevede poi la possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali, in tutti i settori produttivi, attraverso l'elevazione dei limiti di reddito attualmente previsti ed assicurando la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati.

Il lavoro accessorio, come è noto, è stato introdotto dagli artt. 70 ss., d.lgs. n. 276/2003, sulla base dell'esperienza di altri paesi europei allo scopo di regolamentare rapporti di lavoro occasionali a carattere saltuario e di breve durata svolti soprattutto da «soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne».

La caratteristica principale del lavoro accessorio consiste nel fatto che il lavoratore percepisce il compenso mediante un *ticket* o *voucher* di valore predefinito, esentasse e comprensivo anche della quota previdenziale, che può essere acquistato dai datori di lavoro presso l'Inps e sempre presso l'Inps cambiati dai lavoratori in denaro. Inoltre, nella sua versione originaria, il lavoro accessorio poteva essere utilizzato solo per talune attività espressamente previste dalla norma.

Si trattava inoltre di una fattispecie non immediatamente riconducibile né all'area dell'autonomia né a quella della subordinazione poiché nella elencazione risultavano ricomprese tanto attività solitamente svolte in autonomia quanto prestazioni usualmente svolte in regime di subordinazione, mentre l'unico elemento caratterizzante risultava essere l'occasionalità della prestazione, la cui durata non poteva eccedere i 30 giorni all'anno, e lo scarso compenso, originariamente fissato in una somma non superiore ai 3.000 euro annui. Per tali motivi il lavoro accessorio è stato considerato come una fattispecie a sé stante, svincolata dalla tradizionale dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato e dotata di una autonoma disciplina.

Così regolato il lavoro accessorio ha riscosso scarso successo tra gli operatori economici ed è divenuto oggetto di svariati adattamenti legislativi, volti sostanzialmente ad allargarne l'ambito di applicazione fino ad una sostanziale liberalizzazione avvenuta con la l. n. 92/2012 che, nel riscrivere integralmente il testo dell'art. 70, ha eliminato le causali, ammettendo il ricorso al lavoro accessorio per qualunque tipo di attività con il solo limite economico di 5.000 euro nel corso di un anno solare riferito alla totalità dei committenti; mentre le prestazioni di natura occasionale svolte a favore di imprenditori commerciali o professionisti, non possono comunque superare i 2.000 euro annui per ciascun committente. La l. n. 92 ha mantenuto viceversa il richiamo alla "occasionalità" della prestazione, da presumersi sulla base dei limiti economici, dovendosi ritenere "meramente occasionali" le prestazioni retribuite nei limiti di legge, non essendovi più alcun riferimento alla durata massima della prestazione.

La rilevanza del solo dato economico ai fini della valutazione dell'occasionalità della prestazione è stata peraltro ribadita dalla l. n. 99/2013 e confermata dal Ministero del lavoro, nelle circ. n. 18/2012 e n. 35/2013. Regole speciali restano però vigenti per quanto attiene al lavoro accessorio in agricoltura e a quello in favore delle pubbliche amministrazioni nell'ambito di particolari progetti da queste promossi a beneficio di soggetti svantaggiati, quali disabili, detenuti, tossicodipendenti o fruitori di ammortizzatori sociali.

Il disegno di legge delega si pone quindi nella scia della progressiva liberalizzazione del ricorso al lavoro accessorio, anche mediante un aumento dei limiti reddituali vigenti. Nello stesso tempo, però, il governo richiama l'occasionalità come elemento caratterizzante della prestazione, aggiungendo peraltro il riferimento alla natura "discontinua". Non è chiaro tuttavia se tale ultima espressione debba essere intesa genericamente, come prestazioni prive di continuità onde rafforzare il requisito dell'occasionalità e fino ad intendere l'intera locuzione come una *endiadi*, o piuttosto non si debba fare riferimento

alla definizione di “lavoro discontinuo” a suo tempo prospettata nel r.d. 6 dicembre 1923, n. 2657, ovvero quel «lavoro caratterizzato da attese non lavorate durante le quali il prestatore può reintegrare con pause di riposo le energie psicofisiche consumate», con relativa elencazione tassativa delle attività lavorative caratterizzate da tale modalità di esecuzione della prestazione.

Ma questa seconda interpretazione appare poco convincente perché tenderebbe a restringere eccessivamente il campo di applicazione della disciplina, reintroducendo seppur in via surrettizia un elenco di attività alle quali può essere applicato il lavoro accessorio, elenco che, presente nel d.lgs. n. 276/2003, era stato eliminato dalle riforme successive.

Anche a voler intendere in senso estensivo l'espressione “prestazioni discontinue”, l'utilizzo della congiunzione “e” per unire gli aggettivi discontinuo ed occasionale sembra il frutto di una non felice formulazione della richiesta di delega, il cui spirito dovrebbe essere quello di favorire un ulteriore ampliamento del ricorso al lavoro accessorio, anche come strumento di emersione dal lavoro nero (e di ciò è testimonianza il richiamo alla necessaria tracciabilità dei buoni). L'utilizzo degli aggettivi occasionale e discontinuo rischia invece di restringerne il campo di applicazione e sconfessa la citata l. n. 99/2013 che aveva considerato i limiti di reddito come unici elementi di valutazione della legittimità del ricorso al lavoro accessorio. Al contrario, secondo questa nuova formulazione, i limiti reddituali dovrebbero essere aumentati, ma tornerebbe ad avere rilievo l'occasionalità della prestazione, peraltro legata anche alla sua discontinuità. In tal modo ci troveremmo di fronte ad una fattispecie utilizzabile in tutti i settori produttivi, con limiti economici meno stringenti che in passato, ma subordinata a determinate caratteristiche della prestazione, le quali dovrebbero essere precisate nei decreti delegati. Si dovrebbe trattare in sostanza di lavori di breve durata e non ripetuti nel tempo, da alcuni ricondotti ai c.d. *mini jobs* presenti in altri ordinamenti, i quali se da un lato servono a favorire l'occupazione, dall'altro rischiano di imbrigliare il lavoratore in fattispecie lavorative precarie e comunque assai poco retribuite.

Il disegno di legge, inoltre, delega il governo a procedere alla «rideterminazione contributiva di cui all'art. 72, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni». Attualmente la norma citata affida a decreti ministeriali il compito di definire tanto il valore nominale orario dei buoni, quanto gli aspetti previdenziali. In particolare ogni buono orario oggi ha un valore lordo di 10 euro e sono disponibili anche buoni multipli non separabili del valore di 20 e 50 euro. Dal valore lordo del buono va sottratto il 13% come contribuzione previdenziale a favore della gestione separata Inps, il 7% come assicurazione Inail e il 5% come compenso per il

concessionario del servizio, con la conseguenza che i buoni hanno un valore netto per il lavoratore rispettivamente di euro 7,50, 15 o 37,50.

La delega prevede una rideterminazione delle aliquote contributive, ma non è chiaro quale soggetto dovrà operare la modifica. Dal tenore della norma infatti potrebbe desumersi l'intenzione del legislatore di ancorare alla fonte di grado primario il compito di definire le aliquote contributive, eventualmente lasciando al Ministero del lavoro solo il compito di stabilire il valore nominale orario del buono, adeguandolo periodicamente. Non è escluso, però, che il governo opti per un'interpretazione più ampia della norma, escludendo l'esistenza di una riserva di legge e rimettendo integralmente alla fonte regolamentare il compito di stabilire le aliquote.

6. La proposta di introdurre un compenso orario minimo

Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui al comma 7 è prevista pure l'«introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano sociale».

Si ripropone, in tal modo, la questione del salario minimo che da sempre si collega ai rapporti tra legge e contrattazione collettiva sulla definizione dei trattamenti retributivi. A questo riguardo, già recenti proposte di legge sulla istituzione del contratto unico di ingresso prospettavano la possibilità di riconoscere un salario minimo legale, sulla scia di quanto già fatto in altri paesi, europei e non, per abbattere le differenze di costo fra le diverse fattispecie contrattuali e scoraggiare in tal modo l'utilizzo improprio delle forme flessibili. Basti pensare, al riguardo, all'esperienza francese dello Smic.

In Italia, invece, l'introduzione del salario minimo è stata tradizionalmente avversata dalle organizzazioni sindacali, gelosamente attaccate alla funzione economica del contratto collettivo nazionale di lavoro, ritenuta più idonea ad assicurare un equilibrato contemperamento dei contrapposti interessi, tenuto conto delle capacità produttive e reddituali delle imprese, con il costante adeguamento – attraverso i rinnovi periodici delle intese sindacali – dei livelli retributivi ai processi inflazionistici ed agli incrementi di produttività. Una delle tradizionali funzioni del contratto collettivo nazionale di categoria, confermata

anche a seguito della recente riforma degli assetti contrattuali è, infatti, quella di dettare la disciplina dei rapporti di lavoro e di aggiornare l'obbligazione retributiva a carico dei datori di lavoro, fatta salva la possibilità di accordi individuali che stabiliscano trattamenti economici più favorevoli.

Il modello sindacale che attribuisce ai contratti collettivi la funzione di determinare la giusta retribuzione incontra, tuttavia, diversi limiti, non solo per la loro efficacia soggettiva che delimita, talvolta anche fortemente, l'area protetta, si pensi, ad esempio, al lavoro sommerso o scarsamente sindacalizzato, ma, soprattutto, per la presenza distorsiva di altri contratti collettivi nazionali aventi, in tutto o in parte, identico ambito di riferimento, con trattamenti economici e normativi al di sotto di quelli minimi stabiliti dai primi (c.d. contratti collettivi "pirata"), che hanno portato all'erosione dei meccanismi di protezione dei salari, donde la necessità da più parti avvertita dell'introduzione di una legislazione sul salario minimo. Tanto più che in linea teorica una legge che stabilisca un salario minimo non sarebbe in contraddizione con un contratto di categoria, anche se di fatto, in una fase di transizione come quella attuale del sistema industriale, la soluzione legale finirebbe per rappresentare un'utile alternativa al contratto in quei settori produttivi più fortemente polarizzati, limitando fortemente il livello nazionale di contrattazione, a tutto vantaggio della contrattazione decentrata.

In tale contesto, specie con riguardo alle attività produttive marginali, alla pratica degli appalti al massimo ribasso o nei settori del tutto privi di rappresentanza sindacale o dove quella tradizionale appare ormai evaporata, un contributo significativo all'osservanza dei minimi retributivi potrebbe essere fornito proprio dal minimo salariale stabilito per legge, superando i limiti della pur efficace giurisprudenza che, trovandosi nella necessità di procedere alla determinazione del giusto salario, ha fatto ricorso alla natura immediatamente precettiva dell'art. 36 Cost. Si tratta di un'applicazione giudiziale del precetto costituzionale che rinviene nella retribuzione collettiva solo un parametro di riferimento, secondo criteri rimessi alla prudente valutazione del magistrato. Così, è anche avvenuto che il giudice si sia discostato in senso peggiorativo dalla retribuzione fissata dal contratto collettivo, motivando il provvedimento sulla base delle condizioni familiari e personali del lavoratore, della natura dell'attività e delle dimensioni ridotte dell'azienda, del minor costo della vita riferito ad un contesto economicamente depresso.

Nel nostro ordinamento, sebbene manchi una legislazione sui minimi salariali, vi sono già talune previsioni di salario minimo sia per lavoratori subordinati che per lavoratori autonomi, come avviene nell'art. 3, l. n. 142/2001, che impone alle società cooperative di corrispondere al socio lavoratore trattamenti

non inferiori ai minimi previsti dal contratto collettivo nazionale e nei rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo.

Per quanto riguarda la determinazione del *corrispettivo* spettante al collaboratore progetto, l'art. 63, d.lgs. n. 276/2003, modificato dall'art. 1, comma 23, l. n. 92/2012, ha confermato il precedente criterio della proporzionalità rispetto alla qualità e quantità del lavoro eseguito dal collaboratore. È stato invece eliminato il riferimento ai compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto, precisandosi che il compenso del collaboratore a progetto, tenuto conto della particolare natura della prestazione, non può essere inferiore ai minimi stabiliti nel settore ed ai minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, come stabilito dai contratti collettivi nazionali di categoria o, su loro delega, dai livelli decentrati. Qualora manchino i contratti collettivi, la legge impone comunque l'applicazione di compensi non inferiori alle retribuzioni minime previste dai contratti nazionali di categoria applicati alle figure professionali per analoghi profili di competenza e di esperienza, nel settore di riferimento. In proposito, si deve osservare che la proporzionalità al lavoro effettuato non può essere valutata in termini di mera durata della prestazione, ma deve piuttosto essere considerata in relazione alla natura complessiva del progetto ed all'impegno professionale che si richiede al collaboratore. Tuttavia, dopo le modifiche apportate dalla l. n. 92/2012 il criterio di determinazione del compenso risulta più prossimo a quello del lavoro subordinato che a quello del lavoro autonomo, nonostante le difficoltà di tenere conto di categorie interpretative sui contratti collettivi e sui contenuti delle mansioni in prevalenza consolidate nell'ambito del lavoro dipendente. Il legislatore ha previsto comunque che le parti debbano inserire nel contratto non solo l'ammontare del compenso, ma anche le modalità di pagamento (per esempio, in cifra fissa periodica o in base agli stadi di avanzamento del lavoro), ed i criteri che sono stati seguiti per determinare la cifra spettante al collaboratore.

Ed ancora, può ricordarsi l'equo compenso nel settore giornalistico, introdotto dalla l. 31 dicembre 2012, n. 233, finalizzata a promuovere l'equità retributiva dei giornalisti, iscritti all'albo, titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive.

È importante sottolineare che qui il legislatore prende esplicitamente posizione a favore della tesi che l'art. 36 Cost. trova applicazione anche ad una parte dei rapporti di lavoro autonomo. Ed in tale linea di tendenza si inserisce ora il di-

segno di legge, che contempla la previsione del compenso orario minimo anche per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nei settori non regolati dagli accordi sindacali.

In definitiva, la previsione di un salario minimo legale può rivestire una funzione rilevante per quei lavoratori vulnerabili, come quelli impiegati in attività occasionali o temporanee, o per quelle attività atipiche, anche autonome, per le quali i sindacati non hanno concrete capacità di rappresentanza.

7. La revisione della disciplina delle mansioni

Nella dichiarata intenzione del governo di procedere ad un adeguamento normativo dello statuto dei lavoratori si prevede, nel testo del disegno di legge delega emendato il 17 settembre, una revisione della disciplina delle mansioni per contemperare l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento.

La proposta sembra limitare a prima vista il futuro intervento legislativo all'ipotesi già contemplata dall'art. 4, comma 11, l. n. 223/1991, quale misura alternativa al licenziamento collettivo, ammettendosi un possibile demansionamento del lavoratore previo accordo sindacale.

D'altra parte, ad una interpretazione iniziale più formalistica e restrittiva, secondo cui l'art. 13, comma 2, della l. n. 300/1970 non ammetterebbe deroghe finanche nell'ipotesi in cui si rendesse necessario soddisfare un concreto interesse del lavoratore, si era già affiancato un orientamento più propenso ad ammettere l'affievolimento delle sue garanzie professionali, in presenza di una serie di ragionevoli esigenze aziendali. Ma è soprattutto in presenza della prospettiva della perdita del posto di lavoro che è apparsa più manifesta l'esigenza di superare il divieto della modifica *in peius* delle mansioni, nella convinzione che bisogna salvaguardare il prevalente interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione.

In tale linea interpretativa, già ora si tende a giustificare la prassi del c.d. *recesso modificativo*, consistente nel licenziamento, o nelle dimissioni, seguite da una successiva riassunzione, ammesso che il datore riesca poi a superare la presunzione semplice della natura fraudolenta dell'operazione; fino ad orientamenti giurisprudenziali più inclini a considerare legittimi patti di adibizione del lavoratore a mansioni inferiori, o addirittura provvedimenti di adibizione unilaterale a mansioni non equivalenti, rivolti ad evitare il licenziamento; od

ancora mutamenti peggiorativi delle mansioni per periodi transitori in presenza di esigenze aziendali improrogabili, che si giustificano alla stregua dei principi generali di correttezza e buona fede.

In altri casi è poi la stessa legge a consentire l'adibizione del lavoratore a mansioni diverse, anche inferiori, con diritto alla conservazione della retribuzione di provenienza, come nell'ipotesi della lavoratrice madre durante la gestazione e fino a sette mesi dopo il parto (si veda art. 7, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151); nel caso di sopravvenuta inabilità allo svolgimento delle mansioni contrattuali per infortunio o malattia (si veda art. 1, comma 7, e art. 4, comma 4, l. 12 marzo 1999, n. 68); nel caso in cui il lavoratore per motivi sanitari inerenti alla sua persona è allontanato temporaneamente dall'attività che lo espone ad un agente chimico ed assegnato ad altro posto nell'ambito della stessa azienda (art. 8, commi 1 e 2, d.lgs. 15 agosto 1991, n. 227). Mentre una ipotesi particolare, sulla quale pare soffermarsi ora la legge delega, è prevista dall'art. 4, comma 11, l. 23 luglio 1991, n. 223, in presenza di una crisi dell'impresa che determini l'esigenza di una riduzione di personale, con la possibilità dell'adibizione a mansioni diverse (anche inferiori), come misura alternativa al licenziamento dei lavoratori in esubero individuati in un accordo sindacale concluso nell'ambito della particolare procedura prevista dalla legge. A tale più remota ipotesi, si è aggiunta poi quella contemplata nel più recente art. 8, d.l. n.138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, che pure prevede la possibilità di stipulare accordi in deroga a scapito della professionalità acquisita dai lavoratori sulla base delle finalità indicate dalla norma. Ed in tale direzione sembra porsi pure il disegno di legge con la previsione che la contrattazione collettiva, anche aziendale ovvero di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria possa individuare ulteriori ipotesi nelle quali è possibile un mutamento delle mansioni rispetto a quelle testualmente indicate nell'art. 1, comma 7, lett. *d*.

In definitiva, la delega sembra quindi confermare la cedevolezza del divieto di variazioni peggiorative delle mansioni in presenza di beni garantiti a livello prioritario rispetto alla professionalità, come la salvaguardia dell'occupazione, alla stregua di una sorta di «giustificato motivo di deroga di carattere generale idoneo a spalancare le porte al declino della norma inderogabile». Così come, allo stesso modo, già nella prassi vengono giustificate quelle situazioni, talora emerse nell'applicazione giurisprudenziale, nelle quali l'alternativa del licenziamento per motivi oggettivi può giustificare una dequalificazione, alla stregua dei principi di equità e razionalità.

8. La revisione della disciplina dei controlli a distanza

La delega prevede altresì la revisione della disciplina dei controlli a distanza, a suo tempo introdotta dall'art. 4, l. n. 300/1970, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore.

L'introduzione su larga scala dell'informatica nell'organizzazione produttiva ha avuto del resto non pochi riflessi sull'interpretazione di questa norma, poiché molto spesso la potenzialità del controllo risulta insita negli stessi sistemi produttivi. L'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e dei computer con gli strumenti correlati come software di controllo, accessi ad internet, posta elettronica, ha offerto inoltre una casistica nuova rispetto a quella sulla quale era stata modellata la soluzione originaria, tanto da prospettare la necessità di un suo adeguamento legislativo.

Le posizioni assunte sul punto sono state estremamente articolate, a partire dalla prima decisione della giurisprudenza resa nel 1984 sull'installazione da parte di una nota azienda di un cervello elettronico centrale programmato in modo da rendere possibile un controllo sulle prestazioni di lavoro e risalire attraverso tabulati all'identificazione del lavoratore, al numero dei lavori svolti, alla durata totale dell'impegno lavorativo, alla quantità delle operazioni ed al tempo impiegato per lo svolgimento delle singole operazioni, ai dati trattati, all'accertamento di eventuali errori. La conclusione cui pervenne, all'epoca, la dottrina fu comunque quella di ritenere che anche gli elaboratori elettronici e gli strumenti legati alla diffusione dell'informatica all'interno delle aziende potessero rientrare in una interpretazione allargata della nozione di apparecchiature di controllo a distanza e l'addetto, per il solo fatto di operare sulla macchina, non perdeva la qualità di soggetto tutelato, specie qualora fosse possibile un eventuale riesame dei dati registrati per il tramite dello stesso strumento di lavoro. A tali iniziali questioni, si sono aggiunte poi nuove riflessioni connesse alla presenza di tecnologie sempre più sofisticate ed al crescente utilizzo delle reti informatiche nelle attività d'impresa, in relazione alle quali si configura sia l'onere di individuare preventivamente i lavoratori ai quali è permesso l'utilizzo e l'accesso alla rete, sia l'obbligo di adottare adeguate misure di tipo tecnologico, come l'installazione di filtri per prevenire la navigazione su determinati siti al fine di impedire l'esposizione dell'azienda a taluni rischi connessi al collegamento con aree che distribuiscono contenuti illegali o espongono la rete aziendale al pericolo di essere infettata da *virus*, ovvero di essere sottoposta ad accertamenti da parte dell'autorità pubblica nel caso di indagini che coinvolgano i dipendenti. Tale ultima esigenza rientra peraltro nel

quadro del *controlli c.d. difensivi*, finalizzati alla protezione dei beni aziendali, alla sicurezza sul lavoro, alla stessa prevenzione di comportamenti illeciti, di rilievo penale o disciplinare. Si tratta di atti che non dovrebbero incorrere nel divieto dell'art. 4, l. n. 300/1970, ma semmai nel novero delle ipotesi cui fa riferimento il capoverso della norma o, addirittura, in una ipotesi intermedia tra la fattispecie del controllo vietato e quella del controllo preterintenzionale.

Più in particolare, si riconosce quindi la possibilità di installare impianti allo scopo di prevenire illeciti penali, soprattutto con riferimento a comportamenti di lavoratori in grado di incidere negativamente sul patrimonio aziendale, ma anche per indurre i prestatori a comportamenti virtuosi nell'uso di determinati beni produttivi, quali l'uso del telefono e dei *personal computers*. Tuttavia, non può non osservarsi come l'utilizzazione delle apparecchiature informatiche, pur se rivolta ad accertare con finalità difensiva un uso anomalo degli strumenti aziendali, consenta inevitabilmente la possibilità di effettuare accertamenti sui lavoratori, se non diretti, quanto meno preterintenzionali: con la conseguenza che finisce per rimanere ineludibile la questione se il monitoraggio sull'attività lavorativa, ancorché attuato in una logica difensiva dell'interesse creditorio, debba o meno prevalere sul divieto fissato dalla legge. In definitiva l'impostazione corretta della questione non è dunque quella di verificare se il trattamento dei dati sul posto di lavoro sia o meno attività lecita, quanto piuttosto nel determinare il livello di tollerabilità dell'intrusione in relazione alla natura dell'impiego e delle specifiche circostanze che circondano e influenzano, nel concreto, il rapporto di lavoro di volta in volta considerato: con la conseguenza che l'uso degli impianti finalizzati ad evitare la commissione di atti illeciti va comunque bilanciato con il divieto di una verifica indebita sull'attività lavorativa.

Proprio per la presenza di siffatte incertezze interpretative, il Garante della privacy ha stabilito alcune linee guida relative all'utilizzo della posta elettronica e della rete internet nei rapporti di lavoro. Il provvedimento prevede che i datori di lavoro pubblici e privati non possano, ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. d, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, controllare la posta elettronica e la navigazione in internet dei propri dipendenti se non in casi eccezionali, poiché dall'analisi dei siti visitati si possono trarre informazioni, anche sensibili; inoltre i messaggi di posta elettronica possono avere contenuti di carattere privato, per cui spetta al datore di lavoro definirne le modalità d'uso. A tal fine, pur non imponendo uno specifico obbligo, tenuto conto del carattere sostanzialmente amministrativo della disciplina, il Garante ha evidenziato l'opportunità dell'adozione di un "disciplinare interno" (c.d. *policy*) redatto in modo chiaro e dettagliato, da pubblicizzarsi adeguatamente sia mediante trasmissione tra-

mite la rete interna, sia mediante affissione nei luoghi di lavoro, ai sensi dell'art. 7, l. n. 300/1970, e da aggiornarsi periodicamente.

Altre indicazioni si riferiscono alla rilevazione del traffico da parte del datore di lavoro, con riferimento ai dati che possono essere conservati temporaneamente ovvero per periodi di tempo più lunghi. Il Garante ritiene inoltre che nella *policy* vadano precisati i controlli che, in conformità alla legge, il datore di lavoro si riserva di effettuare, nonché le specifiche finalità (esempio sicurezza del sistema) per le quali i controlli andranno svolti, anche occasionalmente, le modalità di realizzazione e le conseguenze disciplinari conseguenti all'accertamento di comportamenti abusivi nell'uso della posta e della rete informatica. Peraltro la pubblicizzazione della *policy* non esime il datore di lavoro dall'ulteriore e distinto obbligo di informare preventivamente i lavoratori del trattamento dei dati personali in attuazione dell'art. 13 Codice *privacy*.

In tale contesto, il divieto di controllo a distanza tende a risultare più ampio di quello tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza, in quanto, qualora il datore si riservi la facoltà di avvalersi di un'apposita struttura ovvero di effettuare direttamente controlli, tali verifiche dovranno comunque essere giustificate dal ricorrere dei presupposti richiesti dall'art. 4, comma 2, l. n. 300/1970, in mancanza dei quali la predisposizione di sistemi *hardware* e *software* appositamente finalizzati risulta del tutto illecita, rientrando fra le apparecchiature vietate dalla legge.

In tale evoluta situazione, che conferma l'operatività della norma statutaria anche nei riguardi delle tecnologie informatiche, dovrebbe inserirsi l'intervento del legislatore delegato al fine di ridisegnare la congruità dei controlli datoriali sui lavoratori e renderle compatibili con il mutato contesto organizzativo e produttivo. Ma anche in questo caso, come nel precedente relativo alle modifiche dell'art. 2103 c.c., si tratta di una operazione di mero *maquillage* normativo, poiché la questione è stata ampiamente affrontata e risolta sul piano interpretativo e dell'applicazione giurisprudenziale della norma originaria. Senza considerare poi che pure nell'art. 8, l. n. 148/2011 si prevede, possibilità di stipulare accordi di prossimità aventi ad oggetto i controlli a distanza sui lavoratori, così risolvendo la questione per il tramite dello strumento negoziale ritenuto già nella disciplina del 1970 quello più idoneo ad affrontare le problematiche sul contemperamento fra le misure dell'organizzazione aziendale e la tutela della dignità e della riservatezza dei lavoratori. L'intento del legislatore è stato del resto quello di attribuire alla contrattazione, territoriale ed aziendale, uno specifico riconoscimento, in ragione della maggiore vicinanza agli interessi coinvolti delle parti sindacali e della stessa azienda, così evocando un

criterio di competenza e di specialità già ritenuto nel passato rilevante per giustificare eventuali soluzioni derogatorie.

9. La razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva

La delega approvata al Senato prevede pure che il governo provveda alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva mediante misure di coordinamento di quelle già esistenti, ovvero l'istituzione di una agenzia unica per le ispezioni sul lavoro che assicuri l'integrazione dei relativi servizi, attualmente di competenza del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, coordinandosi altresì anche con le ASL e le Arpa, per quanto attiene alla vigilanza sanitaria ed ambientale. Naturalmente senza nuovi oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane disponibili, pure con forme di mobilità dei dipendenti per trasferimento ai sensi dell'art. 31, d.lgs. 165/2001.

Tale punto della delega si ricollega peraltro all'obiettivo anch'esso delineato nello stesso provvedimento del contrasto al lavoro sommerso e della revisione del correlato sistema sanzionatorio, insistendo nella complessiva direzione già percorsa in precedenti leggi di riforma dei servizi ispettivi.

Come noto, la materia è stata oggetto di vari interventi, come il d.lgs. n. 124/2004 – attuativo della delega contemplata dall'art. 8, comma 1, l. n. 30/2003, che aveva fra l'altro istituito la direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro, nonché il necessario coordinamento tra le direzioni periferiche e gli enti previdenziali – e come la l. n. 183/2010, che all'art. 33 aveva introdotto alcune innovazioni sugli obblighi connessi all'accesso ispettivo, sul potere di diffida e sulla verbalizzazione, modificando il relativo potere nei confronti del datore di lavoro che precedentemente ammetteva sanatorie con il pagamento di sanzioni minime.

In ogni caso erano rimaste praticamente inattuate alcune previsioni del d.lgs. n.124, così come la complessità dell'intera normativa ha determinato numerose difficoltà interpretative ed esiti di segno diverso, che richiedono pertanto l'auspicato intervento riformatore.

La delega alla conciliazione dei genitori al tempo dell'austerità

di Laura Calafà

Sommario: **1.** Premessa: obiettivi occupazionali, lavoro femminile e conciliazione nel *Gender Equality Index* e nel Patto europeo per la parità di genere rivisto. – **2.** La conciliazione (condivisa) tra deleghe, interventi puntuali e misure sperimentali. – **3.** La delega del 2014: continuità e discontinuità con il recente passato. – **4.** Il modello di conciliazione al tempo dell'*austerità* e le contraddizioni del diritto UE.

1. Premessa: obiettivi occupazionali, lavoro femminile e conciliazione nel *Gender Equality Index* e nel Patto europeo per la parità di genere rivisto

Nell'anno europeo della conciliazione condivisa vita e lavoro ⁽¹⁾, il legislatore italiano inserisce tra i temi di carattere generale oggetto del d.d.l. 1428 *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*, un articolo espressamente dedicato alla conciliazione vita e lavoro (art. 5) ⁽²⁾. Licenziato dalla XI Commissione lavoro e previdenza sociale il 18 settembre 2014, l'articolo inizialmente proposto risulta modificato a seguito di emendamenti approvati in Commissione. Tra questi compare (per scomparire

⁽¹⁾ 2014, *European Year for Reconciling Work and Family Life*: <http://ey2014.eu>.

⁽²⁾ Il testo dell'art. 5 del d.d.l. n. 1428 è stato sostituito dai commi 8 e 9 dell'art. 1 dell'emendamento presentato dal governo il 10 ottobre 2014. Il contenuto della delega rimane immutato, ma perde un'apposita rubrica. Si segnala che la lett. *d-bis* oggi diventata lett. *e* con conseguenziale modifica delle lettere utilizzate nella parte della delega.

in fase di approvazione con voto di fiducia in aula) la rinnovata rubrica dell'art. 5: da *Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* si trasforma in *Delega al Governo per la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, con attribuzione di un significato più ampio alla conciliazione con riguardo ai soggetti coinvolti. Il termine tutela sostituisce, in effetti, maternità, anche se i contenuti non modificati rimangono ancorati (quasi esclusivamente) al sostegno della maternità, mentre conciliazione in senso tecnico-giuridico è correttamente intesa come questione che riguarda entrambi i genitori (si veda *infra*, § 4).

Come in passato, la delega appare giustificata dalla finalità espressa di incidere, migliorandola, sull'occupazione femminile. Con linguaggio approssimativo, la relazione di accompagnamento identifica espressamente l'obiettivo di «evitare che le donne debbano essere costrette a scegliere fra avere dei figli oppure lavorare». Con linguaggio più tecnico si può ricordare che anche le più recenti ricerche pubblicate con il supporto della Commissione europea inseriscono l'Italia tra quei paesi che mantengono un “*classic male-breadwinner model*” e un'elevata incidenza del sistema informale di cura (prevalentemente assolto da nonni e/o familiari) ⁽³⁾. Esiste oggi anche un indice formale e numerico di queste dinamiche sociali, di facile lettura, elaborato da un gruppo di ricercatori e commissionato da Eige (l'Istituto europeo per la parità di genere con sede a Vilnius). Si chiama *Gender Equality Index* ed è pari a 54 per l'UE a 27. Per l'Italia il valore è 40,9 ed è costituito dalla media di indicatori diversi quali lavoro, denaro, conoscenza, uso del tempo, potere e salute. La lettura è di estremo interesse: dai dati disaggregati si conferma il bassissimo posizionamento del nostro paese nell'indicatore *Time e Knowledge*, ma anche il permanere di un'arretrata posizione per *Work* relativo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro ⁽⁴⁾.

Prima di ogni analisi dei contenuti rivisti in Commissione della delega elaborata dal governo, pare opportuno ricordare la forte incidenza sul *work-life balance* dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Si tratta di un doppio livello di condizionamento. In primo luogo, le politiche della Commissione in materia di occupazione e la ricca serie di atti programmatici espressamente dedicati al lavoro femminile a partire dal *Patto europeo per la parità di genere*

⁽³⁾ M. MILLS, F. TSANG, P. PRÄG, K. RUGGERI, C. MIANI, S. HOORENS, *Gender equality in the workforce: reconciling work, private and family life in Europe*, April 2014, Prepared for the European Commission Directorate General for Justice and Fundamental Rights.

⁽⁴⁾ Si rinvia a <http://eige.europa.eu/content/activities/gender-equality-index>.

rivisto a cinque anni dall'adozione del primo patto ⁽⁵⁾, per ribadire la necessità di un nuovo slancio al tema, ribadendo e sostenendo «lo stretto legame tra la strategia della Commissione per la parità tra uomini e donne 2010-2015 ed Europa 2020, la strategia dell'Unione europea per l'occupazione ed una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». Con particolare riguardo alle misure finalizzate a promuovere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per le donne e gli uomini, le conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 che accompagnano il Patto spiegano che occorre:

- a) migliorare la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia adeguati, accessibili e di qualità elevata destinati ai bambini in età pre-scolare al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti al Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, tenendo conto della richiesta di servizi di assistenza all'infanzia ed in linea con i modelli nazionali di assistenza all'infanzia;
- b) migliorare la disponibilità delle strutture di assistenza per altre persone non autosufficienti;
- c) promuovere formule di lavoro flessibili e varie forme di congedo sia per le donne che per gli uomini.

Gli obblighi che gravano sugli Stati membri rimangono pressoché immutati rispetto alla versione del Patto precedente, salvo un passaggio aggiunto nella lett. c che, all'immutato rinvio a «varie forme di congedo sia per le donne che per gli uomini», si vede aggiungere il rinvio a «formule di lavoro flessibili».

Quest'aggiunta ci consente di trattare anche il secondo livello esplicito di condizionamento sulle concrete dinamiche di *work-life balance*. La dimensione regolativa domestica deve confrontarsi su un ordine multilivello delle fonti, che oggi comprende anche l'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali, consolidando un approccio giuridico alla conciliazione vita e lavoro nella logica della tutela dei diritti fondamentali dei genitori-lavoratori. In questa prospettiva, è inevitabile il confronto anche con le regole di diritto derivato già approvate, o ancora da approvare, che consentono di comprendere il significato e i limiti di quel rinvio contenuto nel Patto a «formule di lavoro flessibili», alla dimensio-

⁽⁵⁾ Il Patto rivisto è pubblicato in *GUUE*, 25 maggio 2011. Per un commento alla più datata versione del Patto si consenta un rinvio a L. CALAFÀ, *Riordino della normativa in materia di occupazione femminile*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsa, 2008, 107 ss.; L. CALAFÀ, *Delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l'assistenza a portatori di handicap in situazione di gravità (sub art. 23 e 24 l. 183/10) e Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di occupazione femminile*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet, 2012, rispettivamente 162 ss. e 464 ss.

ne temporale della prestazione di lavoro, ai congedi e alle tutele a questi collegate.

Non si può negare che esista un ulteriore livello di condizionamento. Dalla lettura dell'intero d.d.l. n. 1428 emerge che il legislatore nazionale del 2014 è condizionato, soprattutto, dai vincoli UE che gravano sulle politiche economico-finanziarie e, di conseguenza, sulle politiche sociali in senso lato. Da questo condizionamento non esente la parte del disegno di legge dedicata alla conciliazione, tanto che si può correttamente tentare di individuare una cesura sempre più netta tra il presente e il recente passato nelle linee di politica del diritto in materia, concorrendo ad elaborare un modello di conciliazione vita e lavoro al tempo dell'*austerità* (si veda *infra*, § 4) ⁽⁶⁾.

2. La conciliazione (condivisa) tra deleghe, interventi puntuali e misure sperimentali

L'attenzione del legislatore nazionale al tema della conciliazione è costante nel tempo e si rinnova anche nell'ennesimo intervento di riforma del mercato del lavoro. Dalla l. 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, fino al riordino nel testo unico di una parte delle disposizioni in vigore in materia di maternità e paternità (d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*, da ora TU), il tema appare tanto ricorrente quanto di difficile regolazione.

Gli interventi singoli e le deleghe approvate nel corso di un decennio sono difficili da quantificare e analizzare compiutamente anche in ragione della principale caratteristica del tema della conciliazione: i confini tematici non sono tracciabili a priori, scontata una sua tranquilla pluralità predefinita d'istituti di diritto del lavoro. Quello della conciliazione, in particolare quella condivisa strettamente legata alle dinamiche di genere, è piuttosto una finalità possibile e complessa di istituti di matrice molto diversa e non solo lavoristica.

Con riguardo agli interventi del legislatore nazionale, si pensi alle deleghe più o meno ampie e composite del 2007 e del 2010: la l. 24 novembre 2010, n. 183, c.d. *Collegato lavoro*, contiene più deleghe riconducibili idealmente a tale specifica finalità attraverso istituti diversi che spaziano dall'assistenza alla

⁽⁶⁾ O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *RGL*, 2014, 2, 257 ss.

disabilità al riordino generale dei congedi permessi e aspettative e comprendono anche una delega specifica in materia di occupazione femminile. Tale delega è ripresa, senza modifica alcuna, dal precedente intervento del 2007 ispirato all'ultimo accordo di concertazione nazionale che aveva dedicato una parte apposita al lavoro femminile, il Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili del luglio 2007, in parte, tradotto nell'art. 1, comma 1, della l. 24 dicembre 2007, n. 247. Entrambe le deleghe sono state abbandonate dai Governi che le avevano promosse.

A queste deleghe di ampio e generico respiro, nello stesso periodo, si abbinano misure sperimentali e interventi puntuali di modifica della normativa già in vigore. Il modesto risultato d'attuazione della delega in materia di riordino di tutti i congedi esistenti nell'ordinamento nazionale *ex art. 23, l. n. 183/2010* ha direttamente inciso sulle regole del TU solo con riguardo al congedo di maternità. L'art. 2 del d.lgs. 18 luglio 2011, n. 119, in particolare, risulta dedicato alla ripresa dell'attività lavorativa da parte della lavoratrice che lo chieda a seguito di interruzione spontanea o terapeutica della gravidanza successiva al 180° giorno dall'inizio della gestazione, «nonché in caso di decesso del bambino alla nascita o durante il congedo di maternità», previa autorizzazione da parte del medico specialista del Servizio sanitario nazionale e del medico competente ⁽⁷⁾. Il nuovo comma 1-*bis* nel riconoscere la facoltà delle lavoratrici di riprendere in qualunque momento l'attività lavorativa, salvo un preavviso di dieci giorni al datore di lavoro, consente di modificare alla radice l'impronta complessiva dell'intervento del legislatore in materia ereditata dagli anni Settanta: il congedo di maternità rimane obbligatorio, ma derogabile nelle specifiche ipotesi in esso regolate, cresciute nel corso del tempo. Con tale modifica, il congedo di maternità diviene più flessibile e derogabile del passato e si abbina a uno specifico congedo di paternità in forte evoluzione non solo giurisprudenziale.

La successiva l. 2 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, rappresenta la sintesi di un percorso lavoristico che dalla tutela del contraente debole nel rapporto di lavoro arriva a proiettarsi nella complessa ricerca di strumenti, ad oggi in parte

⁽⁷⁾ Con l'aggiunta di un comma 1-*bis* direttamente all'art. 16 TU, il legislatore nel 2011 ha consentito di superare tutti i problemi posti dalla perdurante vigenza dell'art. 12 del d.P.R. 25 novembre 1976, n. 1026, che, considerando parto a tutti gli effetti l'interruzione spontanea o terapeutica della gravidanza successiva al 180° giorno dall'inizio della gravidanza, comportava la conseguente applicazione del divieto di adibire la lavoratrice al lavoro «durante i tre mesi dopo il parto» senza esclusione alcuna (lo stesso problema non può porsi per l'aborto volontario essendo ammesso solo entro il primi tre mesi della gestazione: art. 19, d.lgs. n. 151/2001, e l. 22 maggio 1978, n. 194).

sperimentali, al «fine di sostenere la genitorialità», «promuovendo una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (come recita l'art. 4, comma 24, della l. n. 92/2012). La formula utilizzata dal legislatore ricorda l'ampiezza degli obiettivi fissati nell'art. 1 della l. 53/2000, discostandosene significativamente per l'appropriatezza degli strumenti predisposti al loro raggiungimento ⁽⁸⁾. Il sostegno alla genitorialità (attuata con d.m. 22 dicembre 2012), si fonda su due strumenti sperimentali chiamati a promuovere proprio questa cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli. Oltre al *voucher* utilizzabile per l'acquisto di servizi di baby-sitting o per sostenere gli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, è stato riconosciuto un congedo del padre lavoratore dipendente, da utilizzarsi «entro i cinque mesi dalla nascita del figlio». Il congedo è obbligatorio per un giorno, facoltativo per due, «anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima». Per questa parte, il congedo è completamente retribuito e può essere fruito contemporaneamente alla madre che vede anticipato il termine finale del congedo di maternità *post-partum*.

Violazione della parità di trattamento tra donne e uomini è il profilo che ogni commentatore ha segnalato come difetto principale della disposizione. Occorre anche aggiungere il valore negativo per la condivisione delle responsabilità – ma chiaramente ispirato dall'obiettivo di preservare l'organizzazione del lavoro dall'effetto negativo di un'assenza non attesa – della disposizione secondo cui il padre lavoratore «è tenuto a fornire preventiva comunicazione in forma scritta al datore di lavoro dei giorni prescelti per astenersi dal lavoro almeno quindici giorni prima dei medesimi». I profili di potenziale illegittimità del disposto sono numerosi (si pensi al differente livello di trattamento retributivo per il congedo obbligatorio per padri e madri) e si affiancano alla palese inopportunità di alcune scelte regolative di contesto, come la tecnica del *click day* applicata al *voucher* di cura.

Tali misure sperimentali sono prive a tutt'oggi di ogni verifica in termini di attuazione concreta e di misurazione d'efficacia e si affiancano ad una più chiara centralità della tutela della genitorialità attribuita nel contesto del rinnovato art. 18 dello Statuto, annoverata espressamente tra le poche situazioni espressamente protette dalla reintegra *old style* in caso di licenziamento.

Visti i precedenti e i sospesi, si deve riconoscere che ogni ulteriore intervento normativo doveva essere correttamente accompagnato da una relazione tecnica

⁽⁸⁾ Con una disposizione ampiamente enfatizzata dalla stampa, largamente criticata in dottrina.

sull'attuazione delle disposizioni già in vigore; opportuna, d'altronde, doveva essere anche la verifica dello stato della contrattazione collettiva in materia di congedi considerato che, il c.d. decreto-legge salva infrazioni, introduce in Italia il congedo parentale "ad ore" mediante rinvio alla contrattazione collettiva. In attuazione della direttiva comunitaria 2010/18 sul rinnovato accordo relativo al congedo parentale, l'art. 3 del d.l. n. 216/2012 ha, in effetti, apportato modifiche all'art. 32 del TU. Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 32 del TU prevede la fruizione del congedo parentale anche in quote orarie. Nella specie, il nuovo comma 1-*bis* attribuisce alla contrattazione collettiva di settore il potere di stabilire le modalità di fruizione del congedo parentale su base oraria, nonché i criteri di calcolo della base oraria e la determinazione di un monte ore corrispondente alla singola giornata lavorativa⁽⁹⁾. Da una parte, la scelta effettuata nel d.l. salva infrazioni è apparsa come un tentativo di recuperare quel *deficit* di credibilità seguito alla formulazione – criticabile e criticata – della prima disposizione dedicata espressamente al sostegno alla genitorialità in Italia dal governo Monti; dall'altra, la stessa scelta, è una espressa (e dovuta) ammissione che la conciliazione (anche condivisa) non può non passare attraverso misure strutturali di flessibilità temporale della prestazione di lavoro orientata alla valorizzazione dei diritti, ma altresì dei carichi di cura, della persona che lavora con ricorso ai livelli decentrati della contrattazione collettiva⁽¹⁰⁾.

La ricostruzione degli interventi più recenti in materia di occupazione femminile o genitorialità o conciliazione, termine usato in una rubrica *ad hoc* solo con il d.d.l. 1428, aiuta a comprendere le condizioni concrete che pesano sul raggiungimento degli obiettivi individuati, seppur malamente, dal legislatore anche nel 2014.

⁽⁹⁾ Per quanto concerne il periodo di preavviso da rispettare ai fini del diritto al congedo viene sottolineato che come per il passato, il lavoratore debba informare il datore di lavoro della sua volontà di beneficiare del congedo, con un termine non inferiore a quindici giorni. La novità consiste nel fatto che ai fini della comunicazione, il lavoratore è tenuto ad informare anche dell'inizio e della fine del periodo di congedo parentale di cui intende fruire. Viene anche introdotto il comma 4-*bis* secondo il quale «Il lavoratore e il datore di lavoro possano tenersi in contatto durante il periodo di congedo, al fine di concordare – ove necessario – adeguate misure di ripresa dell'attività lavorativa, tenendo conto di quanto eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva».

⁽¹⁰⁾ Si rinvia ai contributi di V. LECCESE, D. GOTTARDI e L. CALAFÀ contenuti in B. VENEZIANI, V. BAVARO (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci, 2009, e a D. GOTTARDI, *Lo stato di avanzamento dei lavori a livello delle istituzioni europee sulla parità di genere*, in L. CALAFÀ, D. GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Ediesse, 2009, in part. 40.

In estrema sintesi: le misure puntuali sono dovute dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (attuazione della direttiva 2010/18 per la parte relativa al congedo parentale a ore) o sono meri correttivi ispirati alle pronunce della Corte costituzionale e alla soluzione di problemi datati e ben conosciuti dagli operatori del diritto (come l'intervento dedicato nel 2011 al congedo di maternità); le misure di più ampio respiro (come la valorizzazione tutela della paternità) sono progettate in modo riduttivo e come mere misure sperimentali di cui confermare la vigenza dopo una accurata verifica d'impatto in termini economico-finanziari che ancora oggi manca. Il rinvio alla contrattazione collettiva effettuato per la traduzione del congedo parentale ad ore nell'ordinamento nazionale, merita attenzione in termini di effettività dato che lo Stato italiano ha delegato alla contrattazione collettiva l'attuazione di un disposto di una direttiva UE di cui rimane, comunque, responsabile.

Il legislatore ha scelto di intervenire nuovamente con delega a prescindere dall'esperienza precedente e dai numerosi sospesi da verificare. Considerate queste premesse, si può evitare di rappresentare la delega di cui si discute nelle aule parlamentari come un ennesimo segnale di reale spirito riformatore del legislatore nazionale, fors'anche penalizzato dalle difficoltà ontologiche del tema; più corretto appare l'inquadramento della delega in materia di "tutela" e "di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" tra le dichiarazioni di mero principio o formule di stile che accompagnano ogni intervento strutturale del mercato del lavoro, senza incidere in modo significativo sui risultati legislativi complessivi raggiunti (in passato) o solo raggiungibili (nel presente), anzi ponendosi in sostanziale contrasto valoriale con gli stessi. Si pensi solo all'impatto della precarietà dei contratti di lavoro sulle esigenze di cura dei genitori o all'ennesima discussione sull'art. 18 Stat. lav. privata, almeno per ora, di ogni considerazione sulle tutele dei genitori nell'ambito del contratto di lavoro a tutele crescenti. A ciò si aggiunga che tanto più la delega è generica – oggi più che in passato – tanto più appare con chiarezza all'interprete che le grandi questioni che la stessa sottende non sono state oggetto di adeguata riflessione in termini di politica del diritto.

Nell'attuale quadro di discussioni parlamentari e progetti in corso di approvazione, tale conclusione circa la scarsa serietà degli obiettivi risulta avvalorata da un ulteriore dato semplice e banale: esiste una parallela delega sugli stessi temi dettata per il lavoro prestato presso le pubbliche amministrazioni, tra l'altro oggetto di attenzione di differenti commissioni parlamentari competenti *rationae materiae*, nonostante la lett. *h* del comma 8 dell'art. 1 disponga espressamente l'estensione «dei principi [...] ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento del-

la possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (si veda *infra*, § 3).

3. La delega del 2014: continuità e discontinuità con il recente passato⁽¹¹⁾

Anche dal punto di vista formale più strettamente legata all'incentivazione dell'occupazione femminile (che le dava il nome), la delega contenuta nel d.d.l. 1428 presenta somiglianze molto spiccate con quella contenuta nell'art. 46, comma 1, lett. c, della l. n. 183/2010. Tali somiglianze, a ben vedere, sono solo apparenti.

Esclusa la riproposizione dei criteri e principi direttive dedicati al riordino degli incentivi all'occupazione femminile, all'orientamento dei fondi comunitari – in particolare il Fondo sociale europeo – verso l'occupazione femminile e agli strumenti generali per garantire effettività alla parità di trattamento tra donne e uomini in materia di lavoro, gli altri contenuti della delega scaduta nel 2011 si concentrano sulla conciliazione vita e lavoro seguendo il classico copione del tritico delle regole in materia di congedi, servizi, incentivazione alla contrattazione.

Questi classici contenuti risultano riproposti, più o meno esplicitamente, nella delega di cui si sta discutendo anche se cambia il significato complessivo dell'intervento proposto⁽¹²⁾. Alcuni esempi possono aiutare a comprendere l'affermazione.

In materia di congedi, la revisione proposta dal 2008 al 2011 riguardava il solo congedo parentale ed era ispirata all'estensione della durata e all'incremento della relativa indennità; oggi, invece, il legislatore si concentra sulla tutela della maternità a partire da una ricognizione delle titolari della relativa indennità in «prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici» (lett. a), con ricerca di una «garanzia per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione

⁽¹¹⁾ Il corsivo utilizzato in questo paragrafo, evidenzia il testo delle modifiche introdotto per emendamento nella Commissione lavoro del Senato.

⁽¹²⁾ Dagli interventi scaduti si allontanano, invece, quelle parti della delega di matrice più strettamente fiscale: lett. c, comma 2: introduzione del *tax credit*, quale incentivo al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori o *disabili non autosufficienti* e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito complessivo della donna lavoratrice, e armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico.

assistenziale anche in caso di mancato pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro» (lett. *b*). La riemersione della sola questione della tutela della maternità (certo importante, ma così come posta sicuramente generica) non è priva di significato: le questioni di conciliazione ritrovano il vecchio baricentro sulla madre lavoratrice e non su entrambi i genitori, nonostante casi eclatanti discussi da diverse corti in Italia dimostrino che la tutela dal bisogno non è solo delle madri ⁽¹³⁾. Sicuramente centrale nell'impianto della delega contenuta nel d.d.l. 1428 è quella disposizione dedicata alla «ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi *obbligatori e parentali*, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro *anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese*». Tale lett. *g* pare preludere ad una revisione significativa del TU del 2001 orientata alla flessibilità (non è chiaro se solo dell'utilizzo o anche delle condizioni per accedere ai congedi) per favorire la conciliazione senza incidere sulla funzionalità organizzativa delle imprese. Questa parte della delega pone una serie di dubbi enormi fino alla sua indeterminatezza. Il risultato regolativo finale pare, inoltre, condizionato dagli esiti della ricognizione che non sembrano ancora conosciuti dal legislatore a priori, così come non sembrano conosciuti gli esiti della ricognizione delle «categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici». La delega, per questa parte non appare solo indeterminata, ma anche approssimativa perché le ricognizioni previste – ovvero l'analisi e lo studio delle fattispecie da regolare anche in termini di diffusione delle stesse – dovrebbe rappresentare un conosciuto punto di partenza dell'intervento legislativo i cui connotati dovrebbero essere quanto meno chiari e precisi per poter giustificare un intervento legislativo con particolari caratteristiche predefinite per essere qualificate come “criteri e principi direttivi” *ex art. 76 Cost.*

Con riguardo alle formule d'incentivazione dell'organizzazione lavorativa orientata alla conciliazione, la delega cancella definitivamente gli accordi *ex art. 9 della l. n. 53/2000* e la loro contraddittoria esperienza applicativa. Il legislatore pare prediligere e incentivare «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

⁽¹³⁾ Ci si riferisce alla querelle sull'indennità di “maternità” dei padri liberi professionisti, in particolare avvocati. Si leggano C. cost. 14 ottobre 2005, n. 385, e C. cost. 28 luglio 2010, n. 285.

dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro» (lett. *d*). Nessun cenno ad eventuali fondi di sostegno alla contrattazione, mentre alquanto criptico e ambiguo appare il richiamo ai premi di produttività da impiegare nella logica della flessibilità. Sicuramente riduttivo il riferimento alla sola modalità lavorativa del telelavoro già esistente nel 2011, ma accompagnata allora da una chiara idea di rafforzamento anche del lavoro a tempo parziale. Viste le contraddizioni dell'incentivazione di tale istituto, sia nell'impiego privato sia nell'impiego pubblico, è parso più semplice toglierlo dalla delega più recente lasciando senza risposta chiara un problema ricorrente da anni: se il part-time è o non è contratto di lavoro da incentivare al fine di garantire la conciliazione vita e lavoro⁽¹⁴⁾.

Nel 2010 i servizi pubblici per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti dovevano essere rafforzati «in funzione di sostegno dell'esercizio della libertà di scelta da parte delle donne nel campo del lavoro» (art. 46, comma 1, lett. *c*); oggi il legislatore sposta il baricentro dell'intervento sulla gestione privata dei servizi. Si propone, in effetti, di «favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia forniti dalle aziende o dai fondi o enti bilaterali nel sistema pubblico-privato di servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'utilizzo ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi» (lett. *f*).

I connotati assunti dal modello di conciliazione vita e lavoro della XVII legislatura appaiono in tutta la loro chiarezza nella lett. *d-bis* aggiunta con emendamento in Commissione lavoro del Senato (oggi divenuta lett. *e*) che propone un «eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute». Sono molti i dubbi che questa parte della delega solleva, a prescindere dalle condivisibili istanze di solidarietà tra colleghi che evoca. Ispirata al modello francese della c.d. *Loi Mathys*⁽¹⁵⁾, lascia in ombra le

⁽¹⁴⁾ Si ricorda che il 15 ottobre 2014 è stato deciso il caso *Mascellani*, pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Trento il 25 aprile 2013 – *Teresa Mascellani c. Ministero della Giustizia* (causa C-221/13) in senso contrario all'interpretazione estesa dell'art. 5 della direttiva 97/81/CE.

⁽¹⁵⁾ Si tratta della l. 9 maggio 2014, pubblicata in *GU*, 10 maggio 2014, dopo il voto definitivo del Senato francese il 30 aprile 2014. Si tratta di una rinuncia anonima e senza alcun corrispettivo a giorni di riposo di cui beneficeranno i colleghi dello stesso datore di lavoro che abbiano

modalità concrete di funzionamento del sistema di donazione di tempo ai genitori che ne hanno bisogno per assistere il figlio, svalORIZZANDO quegli strumenti della contrattazione collettiva già esistenti in Italia che potevano, al limite, essere rivitalizzati dall'aggiunta di un espresso scambio interno a finalità sociali, sul modello allargato delle banche degli orari magari con specifica incentivazione.

L'emendamento approvato e la discussione parlamentare che l'ha accompagnato ⁽¹⁶⁾, inducono ad una riflessione sincera sulle linee di politica del diritto che ispirano il legislatore. Un confronto tra questa proposta e le regole modificate dal collegato lavoro nel 2010 sull'assistenza ai disabili rende evidente una contraddizione enorme del legislatore di fronte al bisogno legato alla cura e alla non autosufficienza: lotta ferocemente contro l'opportunismo dei diritti quando lo Stato è soggetto passivo delle tutele; si commuove chiamando a concorrere alla tutela del bisogno i colleghi di lavoro di chi, sprovvisto dei mezzi per vivere senza lavorare, deve prendersi cura dei figli anche gravemente ammalati. Non possiamo non chiedersi se lo Stato, dopo questa presa d'atto, possa rimanere indifferente se in casi gravi la solidarietà tra colleghi non arriva.

Il modello più recente di conciliazione presenta ambiguità anche con riguardo alla relazione tra lavoro pubblico e lavoro privato. Come sopra anticipato, il legislatore propone l'estensione «dei principi di cui al presente comma, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (lett. *h*). Nel contempo affianca alla delega lavoro una delega sulla riorganizzazione della PA dedicata alla conciliazione nella quale si enfatizza la flessibilità di orario, il lavoro ripartito, il telelavoro e l'organizzazione di servizi (propri o su convenzione) di assistenza all'infanzia ⁽¹⁷⁾. Pur essendo diversi gli obiettivi delle deleghe ⁽¹⁸⁾,

un figlio di meno di 20 anni gravemente malato, handicappato o vittime di un incidente che necessita di cure e di una presenza rafforzata dei genitori.

⁽¹⁶⁾ Si legga www.corriere.it/cronache/14_settembre_05/ferie-regalo-chi-ne-ha-bisogno-l-italia-segue-modello-francese-1fa6a184-34bd-11e4-8bde-13a5c0a12f77.shtml.

⁽¹⁷⁾ Il d.d.l. 1577 dispone che le «amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative per il rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, per l'adozione del lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti, per l'utilizzazione delle possibilità che la tecnologia offre in materia di lavoro da remoto, fissando obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro, anche nella forma del telelavoro misto, nonché per la sperimentazione di forme

rimane il dato stravagante che gli strumenti per favorire la conciliazione nel lavoro pubblico sono inseriti in due sedi diverse, trattate da diverse commissioni parlamentari nel medesimo periodo. L'omogeneizzazione delle regole nel lavoro pubblico e privato appare più apparente che reale.

Una prima lettura del complessivo progetto licenziato dalla Commissione lavoro del Senato non può far riflettere sugli elementi di continuità e discontinuità tra deleghe, tra il d.d.l. n. 1428 e i suoi precedenti. In generale, si può confermare che il tema dell'occupazione femminile e della conciliazione rimane separato dal resto delle regole dedicate al lavoro e in potenziale conflitto con le linee di politica del diritto che le ispirano. Permane, inoltre, la separazione pubblico-privato, amplificata oggi dalla doppia delega, così come sono esclusi interventi generali e diretti sull'orario di lavoro con valorizzazione della flessibilità orientata in funzione di conciliazione. A prescindere da un'analisi dei suoi singoli contenuti, nel complesso il tema registra un diverso approccio, una diversa declinazione complessiva che conviene rimarcare.

4. Il modello di conciliazione al tempo dell'austerità e le contraddizioni del diritto UE

Il titolo giustamente rivisto della rubrica dell'art. 5 in Commissione lavoro del Senato della rubrica aiuta a comprendere che il tema della tutela della gravidanza della lavoratrice è il presupposto per ogni discussione ulteriore sul funzionamento della conciliazione che, a stretto rigore, appare come un "esercizio funzionalistico" di diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento (non solo nazionale, argomentando dall'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali).

La scelta effettuata dal legislatore di utilizzare il termine conciliazione nel titolo di apertura della delega non è indifferente al giudizio sulla proposta nel suo complesso. Tale delega appare, in effetti, fortemente imperniata sulla tutela dal bisogno economico delle lavoratrici madri *non standard*, anche autonome; cerca di rafforzare, inoltre, il ruolo del privato nella prestazione dei servizi di

di *co-working* e *smart-working*». A ciò aggiungendo che, sempre le stesse amministrazioni pubbliche, «procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperte durante i periodi di chiusura scolastica». Le modifiche al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, che seguivano sono confluite nel d.l. 24 giugno 2014, n. 90, *Misure per l'efficienza della P.A. e degli uffici giudiziari*.

(¹⁸) Nel d.d.l. 1577 gli obiettivi perseguiti sono essenzialmente quello di innovare la pubblica amministrazione anche attraverso la conciliazione vita e lavoro.

cura e induce a ripensare tutti i congedi (obbligatori e facoltativi) nella logica della loro flessibilità non “ostile” alle aziende, lasciando implicitamente intendere che l’esercizio di alcuni diritti di maternità e paternità può essere un peso per le stesse. La precarizzazione dei contratti di lavoro è un dato di fatto scontato da cui prende le mosse il legislatore. Tra i connotati del modello di conciliazione proposto ai tempi dell’*austerità* economico-finanziaria si deve inserire anche la tecnica del mutuo aiuto tra colleghi chiamati a cedere i propri diritti (contrattuali) in caso di bisogno, con conseguente abbandono del modello di conciliazione fondato sulla logica acquisitiva dei diritti e su formule d’incentivazione economico-finanziaria che ancora caratterizzava le deleghe scadute tra il 2008 e il 2011.

Relegati gli strumenti di condivisione nell’alveo delle dinamiche private, nell’anno europeo della conciliazione condivisa ⁽¹⁹⁾, ogni serio confronto sul tema deve avvenire anche alla luce del diritto dell’Unione europea. In questo orizzonte di riferimento oggi è sempre più evidente la rinnovata attenzione al tema della cura e dei correlativi strumenti giuridici, anche grazie ai diritti fondamentali inseriti nella Carta, all’apporto costante (non sempre innovativo) della Corte di giustizia e al rapporto dialettico tra le istituzioni dell’UE chiamate a dettare regole uniformi. Si tratta di un confronto complesso e non privo di contraddizioni. Sono vari i fattori che incidono su tale complessità. In primo luogo, il rinvio a un assetto di regole riconducibile a due macro aree tematiche distinte, tendenti a intersecarsi nell’interpretazione concreta offerta dalla Corte di Lussemburgo: tutela della maternità e congedo parentale, da una parte (direttiva 19 ottobre 1992, 92/85/CE in fase di attuale modifica; direttiva 96/34 abrogata dalla successiva direttiva 8 marzo 2010, 10/18/UE); diritto antidiscriminatorio, non solo basato sul fattore del genere, dall’altra (direttiva 5 luglio 2006, 2006/54/CE; direttiva 29 giugno 2000, 00/43/CE e direttiva 27 novembre 2000, 00/78/CE). La complessità, inoltre, si misura con il mancato allineamento tra evoluzione sociale, culturale, scientifica e regole UE la cui approvazione è soggetta a condizionamenti politici significativi. È sufficiente pensare alle difficoltà di adattamento legislativo della direttiva 92/85 alla raccomandazione approvata dal Parlamento UE nel 2008; oppure allo stretto legame che esiste tra direttiva sul congedo parentale rivista, mancata approvazione della revisione della direttiva orario di lavoro 2003/88/CE e modificazione proposta della direttiva 92/85/CE sulla tutela della salute delle lavoratrici in gravidanza. Questo legame segnala una speciale propensione del legislatore europeo a lambire le questioni spinose in materia di conciliazione tempi di

⁽¹⁹⁾ Pare, in effetti, sparita dal testo della delega che non si fa carico degli esiti della sperimentazione del congedo di paternità introdotto nel 2012.

vita e di lavoro o, ancora meglio, in materia di flessibilità oraria orientata a soddisfare le esigenze di vita delle lavoratrici e dei lavoratori. Ma segnala anche l'aggiornata prospettiva nella quale si colloca il congedo di maternità. Nella risoluzione di modifica della direttiva 92/85 approvata nel 2010 dal PE, la riscrittura dei considerando introduttivi assume una forte valenza valoriale e l'aggiornamento mirato del testo consente di rileggere l'intera portata della direttiva, indubbiamente datata, come dimostrano gli esiti di casi recenti trattati dalla Corte di giustizia UE con riguardo la maternità per surroga ⁽²⁰⁾. In particolare risulta rafforzato il legame con la tematica dei congedi di cura preso atto che «tutti i genitori hanno il diritto di prendersi cura dei loro figli» e con riguardo al congedo di maternità, si afferma l'idea di un nucleo obbligatorio dello stesso di almeno sei settimane dopo il parto, accompagnato da un periodo ulteriore più flessibile e volontario che può essere trasformato anche in modalità differenziate di organizzazione dell'orario di lavoro.

Il resoconto della seconda consultazione delle parti sociali a livello di Unione europea sulla direttiva 2003/88 ai sensi dell'art. 154 TFUE aiuta ad individuare il punto esatto in cui si è arrestata l'evoluzione normativa a livello sovranazionale in materia di orario di lavoro ⁽²¹⁾, così come spiega le difficoltà in cui si dibatte la revisione della 95/85 in materia di tutela della salute e sicurezza della lavoratrice in gravidanza. «Nel mondo del lavoro si registrano importanti cambiamenti dovuti all'accresciuta partecipazione delle donne e degli anziani, al fatto che entrambi i partner hanno spesso un lavoro, a volte in orari o giornate diversi, e ai problemi posti dalla cura dei figli e dall'assistenza agli anziani. Il rapido e diffuso aumento del lavoro a orario flessibile indica quanto è forte la domanda di soluzioni più equilibrate, nonché di una maggiore individualizzazione degli stili di vita per i lavoratori di tutte le età. Il fatto di rendere più flessibili le regole in materia di orario di lavoro potrebbe aiutare gli Stati membri a raggiungere l'obiettivo UE 2020 di portare la partecipazione al mercato del lavoro al 75% (rispetto all'attuale 69%), in particolare aumentando ulteriormente la partecipazione delle donne e dei lavoratori anziani». Con riferimento alla direttiva 2003/88, le parti sociali ricordano che essa non contiene disposizioni che facciano obbligo ai datori di lavoro di informare i lavoratori sui cambiamenti previsti nell'organizzazione collettiva del tempo di lavoro, né

⁽²⁰⁾ C. giust. 18 marzo 2014, C-167/12, *CD/ST*, e C. giust. 18 marzo 2014, C-363/12, *Z/A Government department, The Board of management of a community school*.

⁽²¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM(2010) 801 def del 21 dicembre 2010), *Riesame della direttiva sull'orario di lavoro (Seconda consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 154 TFUE)*.

contempla la possibilità di chiedere cambiamenti degli orari individuali aggiungendo che «vi sono indicazioni del fatto che ciò crea seri problemi laddove si tratta di conciliare il lavoro con la vita familiare e in generale il lavoro con la vita privata». Al riguardo, si potrebbe contemplare la possibilità di includere nella direttiva: «a) l'incoraggiamento alle parti sociali affinché concludano, a livello appropriato e senza pregiudizio per la loro autonomia, accordi volti a promuovere la conciliazione delle vite lavorativa e di quella familiare, b) una disposizione in base alla quale gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, assicurerebbero che i datori di lavoro informino, con adeguato anticipo, i lavoratori su tutti i cambiamenti sostanziali apportati ai modelli lavorativi, c) una disposizione che faccia obbligo ai datori di lavoro di esaminare le richieste dei lavoratori di cambiamenti nei loro orari e modelli lavorativi, tenendo conto della necessità di flessibilità per entrambe le parti, e a motivare l'eventuale rifiuto di tali richieste».

Il compromesso nel 2010 non è stato raggiunto e ancora oggi la proposta di revisione della direttiva risulta bloccata a dimostrazione delle tensioni che si concentrano attorno al termine conciliazione e agli strumenti funzionali al suo raggiungimento anche a livello UE. Queste considerazioni dovrebbero indurre il legislatore a prestare la massima attenzione al tema e alla delega, considerato anche il mutato contesto economico-finanziario di riferimento. L'attenzione al tema, in particolare, si misura non solo con la previsione di una delega ulteriore purché sia, che pare destinata a diventare un'ennesima affermazione di principio o, peggio, una mera clausola di stile. Occorre piuttosto una previa e necessaria verifica dei presupposti per arrivare a conferire una delega da tradurre in reali decreti delegati. Tra questi si ricorda una preliminare verifica delle esperienze sperimentali ancora in corso (che non possono cancellarsi all'improvviso), anche a livello contrattuale, con la necessità di portare a sistema un'esperienza varia e composita, maturata anche livello regionale, con la necessità di dotare il sistema della conciliazione di un solido quadro valoriale di riferimento, imprescindibile sia per il lavoro pubblico, sia per il lavoro privato, finalmente non separati. In particolare, perché la delega risulti credibile dovrebbe prevedere che ogni disposizione approvata in materia di lavoro (la restante arte della delega contenuta nel d.d.l. 1428 e successivi decreti delegati) sia accompagnata da una specifica analisi d'impatto di genere alla luce dell'obbligo di *gender mainstreaming* che grava su ogni livello regolativo dal 2010 ⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Si rinvia al d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'art. 6 della l. 28 novembre 2005, n. 246, così come modificato dal d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportu-

Che le richieste dei singoli a un equilibrio migliore tra tempi di vita e di lavoro siano centrali nella formulazione di ogni risposta giuridica adeguata lo dimostrano le richieste di un diritto di conciliazione da parte dei singoli genitori-lavoratori. Non è un caso che un interpello del Ministero del lavoro arrivi ad enucleare i connotati di questo diritto che grava sul datore di lavoro in termini minimali di rispetto del dovere di leale collaborazione sotto i profili della buona fede, correttezza e ragionevolezza nello svolgimento del rapporto di lavoro⁽²³⁾. A dimostrazione ulteriore della saldatura tra bisogno di politiche generali di conciliazione e singole esigenze di vita delle persone che lavorano e che meritano, finalmente, di trovare risposte generali ed adeguate ad obiettivi condivisi.

nità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifiusione).

⁽²³⁾ Cfr. l'interpello n. 68/2009 del 31 luglio 2009. Ricostruite le fonti della disciplina, il Ministero scrive che «il datore di lavoro, ancorché non presenti progetti di richiesta di contributi per la promozione di azioni volte ad incentivare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, non è esonerato dal dovere di leale collaborazione sotto i profili della buona fede, correttezza e ragionevolezza nello svolgimento del rapporto di lavoro. Pertanto lo stesso è tenuto valutare con la massima attenzione ogni soluzione utile ad agevolare l'assolvimento della funzione genitoriale del dipendente, in particolare attraverso una diversa organizzazione del lavoro o una flessibilizzazione degli orari. Tale valutazione, evidentemente, andrà effettuata con riferimento al caso concreto, avendo riguardo alla oggettiva e comprovata situazione di difficoltà familiare e alle documentate esigenze di accudienza ed educative della prole».

Disposizioni finali e accessorie del disegno di legge delega

di Fiorella Lunardon

Sommario: **1.** L'invarianza finanziaria del disegno di legge delega. – **2.** Il tempo dell'attuazione delegata e le deleghe "correttive e integrative". – **3.** D.d.l. delega e Regioni a statuto speciale.

1. L'invarianza finanziaria del disegno di legge delega

Dopo aver richiamato, per i decreti legislativi di cui al comma 1 (ammortizzatori sociali), 3 (riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive), 5 (semplificazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro), 7 (riordino delle fattispecie contrattuali vigenti) e 8 (sostegno alla genitorialità), la procedura di adozione di cui all'art. 14 della l. 23 agosto 1988, n. 400 ⁽¹⁾, il disegno di legge delega dedica il comma 12 (cui è

⁽¹⁾ Capo III, *Potestà normativa del Governo*, art. 14 (*Decreti legislativi*): «1. I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto legislativo» e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione. 2. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza. 3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega. 4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni per-

parzialmente correlato anche il comma 11) alla c.d. *clausola di invarianza finanziaria*.

In base alla previsione che «dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanzia pubblica», il provvedimento legislativo si autoqualifica come provvedimento finanziariamente neutro.

Nel caso del Jobs Act, peraltro, la neutralità finanziaria non discende dalla circostanza che il contenuto normativo è privo di per sé di effetti finanziari, quanto dal fatto che per l'attuazione dei principi in esso contenuti è considerata *prima facie* sufficiente una «diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione» delle amministrazioni competenti. Ciò significa che il provvedimento impone una ridefinizione di assetti organizzativi e/o la specificazione di funzioni che già rientrano nella normale attività degli uffici esistenti o al massimo determinano un incremento dell'attività così modesto da poter rientrare nei compiti dei vari organismi esistenti, senza necessità di ulteriori provviste di personale e di mezzi.

La clausola di invarianza finanziaria assolve perciò alla duplice funzione sia di formalizzare nel dispositivo normativo l'assenza di qualsiasi nuovo o maggiore onere sia di vincolare le amministrazioni pubbliche a provvedere alla attuazione delle disposizioni normative nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Non potendosi tuttavia escludere (anche per la presumibile difficoltà della «diversa allocazione delle ordinarie risorse»), che «uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno», il disegno di legge, in conformità alla l. 31 dicembre 2009, n. 196 (art. 17) ⁽²⁾, stabilisce una trasposizione al futuro degli emanandi decreti, di-

manenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni».

⁽²⁾ L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17, *Copertura finanziaria delle leggi*, comma 2: «Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del

sponendo che i «decreti legislativi dai quali derivano i nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie» (comma 12 del disegno di legge).

Sempre nel rispetto delle disposizioni di cui alla l. n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), il comma 11 del disegno di legge delega prevede altresì che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, «corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura», perché siano espressi i pareri delle Commissioni competenti per materia.

2. Il tempo dell'attuazione delegata e le deleghe “correttive e integrative”

La seconda parte del richiamato comma 11 stabilisce poi, occupandosi del profilo temporale dell'attuazione “delegata”, che qualora il termine per l'espressione di tali pareri scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti dai commi 1, 3, 5, 7 e 8 o al comma 13, «questi ultimi sono prorogati di tre mesi».

Ancora, significativamente, il legislatore demanda al Governo la facoltà di introdurre «entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 10» (ovvero di cui ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 del disegno di legge delega), disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, «tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse». La disposizione, per quanto non infrequente specie in materie lavoristiche ⁽³⁾, suscita le delicate questioni sia dell'invalidità del termine di prima attuazione della delega legislativa sia del sostanziale contenuto di un decreto che, pur espressamente qualificato come integrativo e/o correttivo, non si limiti ad apportare modifi-

medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura».

⁽³⁾ Si ricordi ad esempio la l. 24 dicembre 2007, n. 247 (art. 1, comma 91, secondo periodo) che ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi recanti le norme occorrenti per il coordinamento dei decreti, principali e correttivi/integrativi, emanati ai sensi della legge delega, nonché l'abrogazione delle norme divenute incompatibili. Addirittura tale legge prevede la possibilità di una correzione della correzione, delineando tre fasi di intervento: quella per l'adozione dei decreti principali; quella per l'adozione delle disposizioni correttive e integrative; quella per l'adozione di ulteriori decreti legislativi per il coordinamento delle norme introdotte e l'abrogazione delle norme incompatibili.

che di dettaglio al fine di correggere o di integrare le norme delegate già emanate.

Senza contare che la dilatazione dei termini della delega determina anche l'ulteriore problema consistente nella concreta possibilità che la correzione e l'integrazione siano affidate ad un Governo diverso da quello che ha attuato la delega. Nel caso del Jobs Act, siffatto termine, va sottolineato, può raggiungere i 21 mesi (sei mesi + tre + dodici), ai sensi del combinato disposto dei commi 10, 11 e 13 del disegno di legge delega.

3. D.d.l. delega e Regioni a statuto speciale

L'ultimo comma, il 14, in ossequio all'art. 116 Cost., fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione»⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. le *Osservazioni e proposte di emendamento delle Regioni e P.A. al disegno di legge delega A.S. 1428*.

APPENDICE

Testo del disegno di legge

<p>D.d.l. S.1428</p> <p>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</p>	<p>D.d.l. C.2660 trasmesso alla Camera dei deputati il 9 ottobre 2014</p> <p>Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro</p>
<p>Capo I</p> <p>DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI, SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE</p> <p>Art. 1</p> <p>(Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali)</p> <p>1. Allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, il Governo è</p>	<p>Art. 1</p> <p>1. Allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori so-</p>

delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene, rispettivamente, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro:

1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa;

2) semplificazione delle procedure burocratiche, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione;

3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro;

4) revisione dei limiti di durata, rapportati ai singoli lavoratori e alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato;

5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici;

6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo;

7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92;

b) con riferimento agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria:

ciali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene, rispettivamente, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro:

1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa;

2) semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione prevedendo strumenti certi ed esigibili;

3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà;

4) revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria e della cassa integrazione guadagni straordinaria e individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione;

5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici;

6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo;

7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi e previsione della possibilità

- | | |
|---|--|
| <p>1) rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore;</p> <p>2) incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti;</p> <p>3) universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpl, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite;</p> <p>4) introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa;</p> <p>5) eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpl, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti;</p> <p>6) eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale;</p> <p>c) con riferimento agli strumenti di cui alle lettere a) e b), individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b), al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali.</p> | <p>di vincolare destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4;</p> <p>8) revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei contratti di solidarietà, con particolare riferimento all'articolo 2 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, nonché alla messa a regime dei contratti di solidarietà di cui all'articolo 5, commi 5 e 8, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236;</p> <p>b) con riferimento agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria:</p> <p>1) rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore;</p> <p>2) incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti;</p> <p>3) universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpl, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite;</p> <p>4) introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa;</p> <p>5) eventuale introduzione, dopo la fruizione</p> |
|---|--|

Art. 2**(Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive)**

1. Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive. In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione;
- b) razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche

dell'ASpl, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti;

6) eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale;

c) con riferimento agli strumenti di cui alle lettere a) e b), individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b), al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali, tenuto conto della finalità di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del medesimo soggetto secondo percorsi personalizzati, con modalità che non determinino aspettative di accesso agevolato alle amministrazioni pubbliche;

d) adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali di cui alla lettera c).

3. Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro

per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome;

c) istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, di seguito denominata «Agenzia», partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente;

d) coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia;

e) attribuzione all'Agenzia delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl;

f) razionalizzazione degli enti e 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, allo scopo di evitare sovrapposizioni e di consentire l'invarianza di spesa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente;

g) possibilità di far confluire nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati in attuazione della lettera f) nonché di altre amministrazioni;

h) rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;

i) valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e

dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3. Le disposizioni del presente comma e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione dello stesso si applicano nelle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità a quanto previsto dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione nonché dal decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 3 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto;

b) razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome;

c) istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sen-

l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego;

l) introduzione di modelli sperimentali, 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;

m) previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale;

n) 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;

o) mantenimento in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;

p) mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro;

q) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;

r) valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate;

s) completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'ausilio delle tecnologie in-

za nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, di seguito denominata "Agenzia", partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e mediante quanto previsto dalla lettera f);

d) coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia;

e) attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl;

f) razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente;

g) razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio, al fine di favorire l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro;

h) possibilità di far confluire, in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati in attuazione della lettera f) nonché di altre amministrazioni;

i) individuazione del comparto contrattuale del personale dell'Agenzia con modalità tali da garantire l'invarianza di oneri per la finanza pubblica;

l) determinazione della dotazione organica di fatto dell'Agenzia attraverso la corrisponden-

formatiche, allo scopo di reindirizzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive.

Capo II

MISURE IN MATERIA DI RIORDINO DEI RAPPORTI DI LAVORO E DI SOSTEGNO ALLA MATERNITÀ E ALLA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO

Art. 3

(Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti)

1. Allo scopo di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, uno o più decreti legislativi, contenenti disposizioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione, del medesimo rapporto, di carattere amministrativo;

b) eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministra-

te riduzione delle posizioni presenti nella pianta organica di fatto delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l'Agenzia medesima;

m) rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;

n) valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego;

o) valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati;

p) introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale;

q) introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di

tivi;

c) unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi, quali in particolare gli infortuni sul lavoro, e obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;

d) rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei;

e) revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale;

f) individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro;

g) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione nell'ambito della dorsale informativa di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro di cui all'articolo 8 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99.

Art. 4

(Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali)

1. Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupa-

lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale;

r) previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale;

s) 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;

t) attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;

u) mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro;

v) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;

z) valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi;

aa) integrazione del sistema informativo di cui alla lettera z) con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui

zionale e produttivo, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti misure per il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi che tengano altresì conto degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità:

a) individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, anche in funzione di eventuali interventi di semplificazione delle medesime tipologie contrattuali;

b) redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, semplificate secondo quanto indicato alla lettera a), che possa anche prevedere 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;

c) introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

d) previsione della possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali, in tutti i settori produttivi, attraverso l'elevazione dei limiti di reddito attualmente previsti e assicurando la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati;

e) abrogazione di tutte le disposizioni che

luoghi di lavoro;

bb) semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'impiego delle tecnologie informatiche, secondo le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dei dati definite dal codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, allo scopo di rafforzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive e favorire la cooperazione con i servizi privati, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il conferimento al sistema nazionale per l'impiego delle informazioni relative ai posti di lavoro vacanti.

5. Allo scopo di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

6. Nell'esercizio della delega di cui al comma 5 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo;

b) eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo,

disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con il testo di cui alla lettera b), al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative.

Art. 5

(Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro)

1. Allo scopo di garantire adeguato sostegno alla genitorialità, attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici;
- b) garanzia, per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro;
- c) introduzione del tax credit, quale incentivo

delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi;

c) unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi e obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;

d) introduzione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso;

e) rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei;

f) revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale;

g) previsione di modalità semplificate per garantire data certa nonché l'autenticità della manifestazione di volontà del lavoratore in relazione alle dimissioni o alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore;

h) individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro;

i) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione nell'ambito della dorsale informativa di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro di cui all'articolo 8 del decreto-legge 28 giu-

al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito complessivo della donna lavoratrice, e armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico;

d) 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;

e) favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'utilizzo ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi;

f) ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;

g) estensione dei principi di cui al presente comma, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Capo III DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 6

gno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99;

l) promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme ai sensi delle risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI)).

7. Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali:

a) individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali;

b) promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispet-

(Disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli da 1 a 5)

1. I decreti di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della presente legge sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti al comma 1 degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 ovvero al comma 4 del presente articolo, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

3. Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, con la medesima procedura di cui ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive dei

to agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti;

c) previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio;

d) revisione della disciplina delle mansioni, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento; previsione che la contrattazione collettiva, anche aziendale ovvero di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria possa individuare ulteriori ipotesi rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera;

e) revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore;

f) introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

g) previsione, tenuto conto di quanto dispo-

decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

sto dall'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, della possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati, con contestuale rideterminazione contributiva di cui all'articolo 72, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

h) abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative;

i) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

8. Allo scopo di garantire adeguato sostegno alla genitorialità, attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei mini-

stri e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

9. Nell'esercizio della delega di cui al comma 8 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici;

b) garanzia, per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro;

c) introduzione del tax credit, quale incentivo al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori o disabili non autosufficienti e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, e armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico;

d) 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;

e) eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle

ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute;

f) integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia forniti dalle aziende e dai fondi o enti bilaterali nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'utilizzo ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi;

g) ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese;

h) estensione dei principi di cui al presente comma, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

10. I decreti legislativi di cui ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 della presente legge sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

11. Gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica che dia conto della

neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 ovvero al comma 13, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

12. Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

13. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 10, nel rispetto dei principi e criteri direttivi

	<p>fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, con la medesima procedura di cui ai commi 10 e 11, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.</p> <p>14. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, le competenze delegate in materia di lavoro e quelle comunque riconducibili all'articolo 116 della Costituzione e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.</p>
--	---

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Emilio Balletti	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Seconda Università di Napoli
Laura Calafà	Professore associato di Diritto del lavoro, Università di Verona
Franco Carinci	Già Professore ordinario di Diritto del lavoro, Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Domenico Garofalo	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Bari
Fiorella Lunardon	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Torino
Michele Miscione	Già Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trieste
Francesco Santoni	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Napoli "Federico II"

SOCI ADAPT

ABI	Confindustria Verona	Fondirigenti
AgustaWestland	Confindustria Vicenza	Gi Group
Aifos	Confprofessioni	Ifoa
AILOG	Consiglio regionale Veneto – ANCL – Associaz. nazionale cons. lavoro	IKEA Italia Retail
ANCC-Coop		INAIL
ANCE	Consorzio formazione&lavoro	Isfol
Angem		Italia Lavoro
ANINSEI	Coopfond-Legacoop nazionale	KPMG
Anmil Onlus	Cremonini	LVH-APA
Assoimprenditori Alto Adige	Dussmann Service	Manpower
Assolavoro	Ebinter	Manutencoop
Assosistema	Ebiter Taranto	Marelli motori
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Electrolux Italia	Marsica Innovation & Techology s.r.l. - LFoundry
Chiesi Farmaceutici	Elior Ristorazione	MCL
CIA	Enel	Obiettivo lavoro
Cimolai	Eni	Provincia di Verona
CISL	Esselunga	Quanta
CISL Funzione Pubblica	Farindustria	Randstad Italia
CNA	Federalberghi	Sodexo Italia
CNA pensionati	Federdistribuzione	Synergie Italia Agenzia per il lavoro
Coldiretti	FederlegnoArredo	Telecom Italia
Confagricoltura	Federmeccanica	Trenkwalder
Confartigianato	Fedit	UGL
Confcommercio	FILCA-CISL	UIL
Confcooperative	Fincantieri	Umana
Confesercenti	FIPE	Unindustria Treviso
Confimi Impresa	FISASCAT-CISL	Union Labor
Confindustria	Fondazione CRUI	
Confindustria Bergamo	Fondazione studi consulenti del lavoro	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

