

La politica del lavoro del Governo Renzi

Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna
del 23-24 ottobre 2014

a cura di
Franco Carinci

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 40

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*)

Lilli Casano

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Silvia Spattini

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gabriele Gamberini

Francesca Fazio

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Francesco Nespoli

Giulia Rosolen

Francesco Seghezzi

Francesca Sperotti

 @ADAPT_Press @adaptland @bollettinoADAPT

La politica del lavoro del Governo Renzi

Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna
del 23-24 ottobre 2014

a cura di
Franco Carinci

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ISBN 978-88-98652-42-6

© 2015 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

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

Il nuovo ed il vecchio diritto del lavoro

di Oronzo Mazzotta

1. Le riforme del lavoro

I tempi chiedono “riforme”, per semplificare gli adempimenti, per ridurre il costo del lavoro, il cuneo fiscale per rendere pieghevole il lavoro in entrata o in uscita. L’espressione “riforme” è salvifica, ma ovviamente vuota di significati se non si accompagna all’esplicitazione dei suoi contenuti.

Anche quella del “riformismo” è a sua volta un’ideologia che spesso scarica sulle generazioni successive il peso di mutamenti improvvidi del quadro legale. Potremmo facilmente enumerare i danni che derivano dall’*eccesso di riformismo* che ha caratterizzato l’ultimo quindicennio (non solo nel diritto del lavoro; basti pensare al processo civile ed a quello penale e/o al diritto commerciale e perché no all’Università e alla scuola).

Accanto alla febbre del riformismo si colloca l’esaltazione del metodo sperimentale. Si propongono e si attuano riforme nella consapevolezza che esse rappresentano emblematicamente solo uno dei possibili modi di affrontare i problemi, nella consapevolezza che il fallimento del tentativo debba comportare una revisione della “riforma”. Il che non avviene quasi mai; di qui il carattere ideologico anche dell’idea di legislazione sperimentale.

Di tutto questo siamo però condannati ad occuparci, pur fra mille difficoltà, sia per la necessità di riprogettare la distribuzione di risorse sempre più ridotte sia per ritrovare il filo di una risposta del diritto al mutamento del contesto socio-economico di riferimento.

Appunto: *risposta del diritto*, perché noi non ci occupiamo di lavoro in senso generico, ma di *diritto* del lavoro cioè delle regole. Siamo giuristi e dunque siamo condannati a parlare dell’insieme delle regole che hanno governato e governano (governeranno?) il lavoro, la sua offerta e la sua acquisizione.

Ora si può legittimamente e laicamente sostenere che “diritto del lavoro” sia un’espressione riassuntiva e convenzionale, così che tale insieme risulterebbe indifferente agli slittamenti della frontiera mobile fra capitale e lavoro.

Ma si può – con altrettanto fondamento – assumere che il diritto del lavoro sia un contesto organico, con un suo vocabolario ed una sua grammatica, che risponde – se risponde – ad una *visione storicamente data dell’umanesimo lavorativo*: sia cioè portatore di *valori intrinseci* e condivisi.

Quale che sia la posizione maggiormente attendibile è certo che all’attuale assetto della nostra disciplina si è giunti attraverso una serie di *stagioni*, caratterizzate da *progetti di riforma* che ne hanno scandito l’evoluzione.

Il grande romanzo del diritto del lavoro che ci piace riascoltare, un romanzo forgiato sul sudore e sulla fatica di uomini e donne, di grandi capitani d’industria, ma anche di lestofanti, di grandi aggregazioni di massa, ma anche di corporazioni, ha una narrazione fluida e scorrevole fino agli anni Settanta.

Si può parlarne per fasi regolative, che restituiscono altrettante immagini di lavoratori ed imprese, immagini che semplificano una realtà assai più frastagliata e complessa.

L’immagine che ci restituisce lo *stato liberale* è legata al *diritto di proprietà*: il lavoratore subordinato è proprietario delle sue energie, al pari degli imprenditori che collocano la loro merce liberamente sul mercato. Non è casuale – in questa logica – che quella che oggi definiamo “retribuzione”, con un’espressione che rinvia a contenuti anche sociali e non solo corrispettivi, fosse alle origini nient’altro che il prezzo della merce-lavoro, la cui determinazione era contenuta nel relativo calmiere: il *concordato di tariffa*, il progenitore cioè del nostro contratto collettivo.

Il tumultuoso movimento di emancipazione della classe lavoratrice sviluppatosi a cavallo fra otto e novecento modifica lentamente gli equilibri di potere in fabbrica. Le regole del lavoro che, nel frattempo, lo stato sta costruendo trovano un primo fondamentale momento di sintesi nel Codice civile del 1942. Il codice sposta l’asse regolativo dalla proprietà alla produzione ed accomuna simmetricamente i due protagonisti del conflitto industriale (datore e lavoratore), quali *elementi della produzione*.

Ad obiettivi più ampi di giustizia distributiva si applica invece la carta costituzionale, prendendo, in qualche misura, atto della circostanza che l’accentuazione posta sul modello dell’uomo produttore può penalizzare i lavoratori in altri ruoli sociali.

La Costituzione lascia però aperta la via dialogica nei rapporti fra i produttori, se è vero che accanto al diritto di sciopero valorizza altresì forme più

spiccatamente partecipative per il governo delle imprese (pensiamo all'art. 46 Cost.).

La legislazione degli anni Sessanta e dei primi Settanta si sviluppa però – complice una fase irripetibile di espansione economica – in tutt'altra direzione. Lo statuto dei lavoratori, che di quella legislazione costituisce il fulcro, esalta il ruolo del *produttore/antagonista*, elevando ai massimi livelli la protezione *dentro il contratto* e dentro l'impresa, con l'attribuzione al sindacato del ruolo di cerniera fra il dentro e il fuori.

Nello statuto la fabbrica è il luogo nel quale vanno riaffermati i diritti fondamentali del lavoratore e sviluppata la sua personalità, con la promozione dei nessi solidaristici fra gli individui, per il tramite della rappresentanza sindacale.

Eccoci al punto: qui la fluidità della narrazione si trasforma in vischiosità e lo sguardo sugli accadimenti perde nitidezza.

Cosa è cambiato?

Si può rispondere che cambia anzitutto il *modello di impresa*. È quasi inutile avvertire infatti che il concetto di *produttore* rinvia all'idea di *gerarchia* e che la dimensione gerarchica è caratteristica dei tradizionali modi di organizzazione della fabbrica che usiamo definire, per semplificazione, *fordista*. Sappiamo bene che tale modello si è rapidamente modificato nell'ultimo quarantennio fino ad attingere ad una dimensione assai più articolata e composita. All'interno di questa nuova realtà rilevano, in vario modo, i rapporti fra imprese che si allocano secondo tecniche assai diversificate: forme di integrazione/collegamento orizzontali o verticali; rapporti sequenziali di integrazione del ciclo produttivo, ecc.

D'altra parte la c.d. globalizzazione rende palese la maggiore dinamicità dei capitali – assai spesso di natura finanziaria – che hanno modo di spostarsi con una efficienza ed una rapidità sconosciuta ai lavoratori; di qui i fenomeni di delocalizzazione e di riduzione della protezione sociale su scala planetaria.

È dunque in questo scenario che si sono mosse le *riforme giuslavoristiche*, a partire dagli anni Ottanta, all'insegna di quella flessibilità, *bonne à tout faire*, che è stata declinata con tante variazioni sul tema in contrappunto al garantismo.

Quel che rileva è la graduale – ed ormai irreversibile – assunzione di una prospettiva che fa propria la centralità *delle esigenze datoriali* nel governo della relazione giuridica di lavoro.

In questo quadro una delle tecniche che ha avuto corso agli inizi del nuovo secolo è quella della *proliferazione dei modelli contrattuali che hanno ad oggetto il lavoro*, con aperture – sconosciute al recente passato – al ruolo della

volontà nella determinazione e dei profili soggettivi che di quelli oggettivi del rapporto. Pensiamo alla pre-costituzione su basi discrezionali del ramo d'azienda da conferire nel trasferimento o, soprattutto, agli spazi aperti allo *shopping* fra sottotipi contrattuali, che ha visto la sua punta più alta nel d.lgs. n. 276/2003.

In tal modo l'immagine o il modello di lavoratore dipendente *si riarticola in sotto-modelli*, ciascuno dotato di caratteri propri e destinatario di regolamentazioni differenziate.

È su questo territorio, già frantumato e composito, che è intervenuta la l. n. 183/2014, che si pone l'ambizioso obiettivo di ridisegnare, ed in modo ancor più radicale, il profilo del diritto del lavoro nel nuovo millennio.

L'*ubi consistam* della legge (e della conseguente discussione) ha a che fare con il modello di impresa al quale si vuole che si pieghino le regole di governo del lavoro: un'impresa che possa pianificare razionalmente i costi (diretti ed indiretti), che possa inserirsi in un mercato internazionale fortemente concorrenziale, che possa aumentare la *produttività*; il tutto senza che il diritto del lavoro rinneghi la propria storica funzione riequilibratrice delle disuguaglianze.

Nel cuore di questa discussione sta il contratto di lavoro subordinato, uno strumento inventato a cavallo fra otto e novecento, del quale non si riesce ad intravedere ancora un surrogato che soddisfi le medesime funzioni per le quali è nato ed ha proliferato per più di un secolo consentendo la crescita del capitalismo e l'emancipazione dei ceti subalterni.

2. Tipo contrattuale e tipologie

Dei tanti profili di analisi proposti dalla recente legge, mi soffermerò brevemente (in attesa del *clou* costituito dai decreti attuativi) solo su alcuni aspetti evocati nel comma 7 dell'art. 1 della delega, con particolare riguardo alle tipologie contrattuali.

Intanto dobbiamo prendere atto che l'approccio assunto dal legislatore è pragmatico e segna il tramonto, allo stato, di altre opzioni maturate a cavallo fra i due secoli.

Una opzione a lungo coltivata è stata quella di diversificare lo statuto del lavoro dipendente riarticolando la fattispecie fondamentale; ne costituisce un importante reperto (archeologico?) l'accento che si rinviene rispetto al lavoro del socio di cooperativa nella l. n. 142/2001, ove si allude ad "altre forme" di

possibile articolazione del lavoro, diverse dalla subordinazione, dall'autonomia e dalla para-subordinazione.

Viceversa la l. n. 183/2014 intende lasciare intatta la fattispecie fondamentale descritta dall'art. 2094 c.c., trascurando, allo stato, altre proposte dirette a costruire sottospecie di lavoro economicamente dipendente – anche se para-subordinato e/o autonomo (ad esempio le c.d. “partite IVA”) – cui estendere spezzoni di disciplina.

Il che consente di ritenere che resta invariata l'opzione secondo cui in presenza degli elementi caratteristici descritti dall'art. 2094 c.c. scattano le protezioni previste per il lavoro giuridicamente (e non economicamente) dipendente. In sostanza alla fattispecie definibile come lavoro subordinato continua a restare applicabile l'intero statuto del lavoro dipendente.

Ciò posto però resta la non irrilevante considerazione secondo cui il legislatore del 2014 può fare bellamente a meno di rivisitare lo schema fondamentale di riferimento per il semplice fatto che *quello schema viene nella sostanza svuotato dall'interno*, attraverso una ridefinizione – pesantemente favorevole all'impresa – del confine mobile fra capitale e lavoro.

È questo, non a caso, il senso dello schema giuridico più *à la page*, quello del c.d. “contratto a tutele crescenti”. Quest'ultimo sembrerebbe un meccanismo in cui, ferma la fattispecie fondamentale del lavoro subordinato, debba essere il *tempo* – piuttosto che la natura intrinseca – a scandire gli effetti dell'applicazione di determinate normative, con la conseguenza che, una volta che il lavoratore abbia raggiunto una determinata anzianità di servizio, al suo rapporto risulterà applicabile il diritto del lavoro ad oggi vigente.

L'apparenza però inganna, almeno a giudicare dallo schema di decreto attuativo circolato durante le feste natalizie. Si tratta invece di un contratto in cui le c.d. tutele non sono affatto crescenti, caratterizzandosi per un notevole abbassamento dei livelli di protezione del lavoro, a cominciare dalla cruciale regolamentazione della materia dei licenziamenti, che abbandona definitivamente il modello della sanzione reintegratoria, per optare per un semplice ristoro di carattere economico (questo sì, forse, crescente nel tempo).

In sostanza il primo decreto attuativo sembra già disegnare un profondo solco nel mercato del lavoro *a carattere generazionale*, con un diritto del lavoro maggiormente garantista, applicabile a chi è già in servizio, ed uno assai meno protettivo destinato ai nuovi assunti.

Un'altra idea che la l. n. 183/2014 sembra avere abbandonato è quella, già accarezzata dalla riforma poi sfociata nel d.lgs. n. 276/2003 (e più ancora dalla l. n. 183/2010), di *svincolare*, almeno in parte, il contratto di lavoro dal necessario rispetto del requisito dell'*inderogabilità*, consentendo alle parti la

costruzione di un regolamento su basi volontarie (magari con l'assistenza sindacale e/o burocratica). Nel diritto posto infatti sono ancora ristrette le aperture alla libertà di scelta individuale da parte del lavoratore, aperture pure preconizzate quasi venticinque anni fa da Massimo D'Antona.

Senonché il tabù della inderogabilità unilaterale è stato aggredito non tanto con i tentativi di proporre deroghe assistite alla volontà negoziale del lavoratore, che notoriamente non hanno scalfito la rigidità del contratto di lavoro, quanto con lo spostamento dell'asse regolativo dal centro – con il contratto nazionale – alla periferia, con il contratto “di prossimità” e/o aziendale. Il tutto con il relevantissimo corollario del potere di deroga all'intero universo del diritto del lavoro.

Ora, se pure allo stato l'art. 8 della l. n. 148/2011 non ha avuto lo sviluppo prefigurato dai suoi estensori, ciò non toglie che, a spingere l'acceleratore, si potrebbe giungere ad una strisciante de-tipizzazione del contratto di lavoro, cui non sarebbe applicabile l'intero statuto del lavoro dipendente.

Ora la parola d'ordine è piuttosto *semplificazione*, una semplificazione declinata però in modi non propriamente *univoci*.

Intanto è una parola d'ordine che costituisce un significativo arretramento rispetto alla *ratio* che ha governato le riforme del recente passato, in cui l'opzione era quella di offrire all'impresa uno strumentario ampio di modelli negoziali cui attingere, proprio allo scopo di recuperare duttilità nell'impiego del lavoro.

Un *revirement* solo apparente emerge dalla riforma Monti che, pur proponendosi programmaticamente di favorire «l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili», «contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità» e «ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato [...] quale forma comune di rapporto di lavoro», non ha nella sostanza intaccato la molteplicità di modelli e sotto-modelli, lasciando pressoché intatto il quadro preesistente. Ha piuttosto rotto il tabù della causalità del lavoro a termine ed ha dato un forte contributo alla sostanziale monetizzazione della tutela contro i licenziamenti, non fosse altro che come effetto indotto (non voluto?) di una normativa di difficile gestione (anche) giudiziale.

Ora invece si propone un ritorno alla semplificazione, che di per sé non è né buona né cattiva, tutto dipendendo dalla qualità della razionalizzazione e dalla intelligibilità delle scelte giuridico-formali, rispetto alle quali il controllo giudiziale è ovviamente ineludibile.

Le finalità dichiarate sono quelle assai generiche di ottenere una «semplificazione, modifica o superamento delle [...] tipologie contrattuali»

esistenti, con lo scopo di renderle «maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo» (art. 1, comma 7, lett. a, l. n. 183/2014).

Si tratta di indicazioni di fini, alquanto generiche; il che la dice lunga su quanto il disegno sia ancora un semi-lavorato, che quanto più sarà approssimativo, tanto più presterà il fianco ad una valutazione in termini di costituzionalità per violazione dell'art. 76 Cost., in ragione dell'ambiguità, genericità, quando non contraddittorietà dei criteri direttivi.

Soffermiamoci sulla *questione della revisione delle tipologie contrattuali*.

Abbiamo già spiegato come la moltiplicazione delle sotto-specie di contratti di lavoro sia il frutto di una stagione in cui l'apertura alle esigenze dell'impresa è passata anche attraverso l'offerta di un'ampia gamma di prodotti a disposizione di chi intende offrire occasioni di lavoro.

È tempo ora di segnalare che l'espressione – ormai abusata – di tipo e/o tipologia è dotata di *sola forza evocativa*, laddove nella realtà allude a concetti che sul piano giuridico andrebbero declinati con maggiore nitore di contorni.

Come si sa il tipo contrattuale è un'espressione sintetica che rinvia ad un modello caratterizzato dalla soddisfazione di una specifica causa negoziale ovvero ad un insieme omogeneo di effetti giuridici, riconducibili all'applicazione di una determinata normativa.

Sotto questo profilo dunque il tipo contrattuale sinteticamente riassunto entro la definizione di cui all'art. 2094 c.c. ha carattere unitario e la sua ricorrenza effettuale comporta l'applicazione dell'intero statuto del lavoro dipendente.

Quelle che impropriamente vengono definite *tipologie* di lavoro non sono invece altro che sotto-modelli dell'unitario tipo contrattuale “lavoro subordinato”, caratterizzati prevalentemente – se non esclusivamente – da una limitazione della durata del rapporto (nelle forme del lavoro a termine, del part-time, del lavoro intermittente) o dalla articolazione della prestazione dalla parte del lavoratore in una pluralità di parti che offrono una prestazione unitaria (è il caso del lavoro ripartito) o, ancora, dalla compresenza di una causa formativa.

Il punto è però che tutte queste modalità eterodosse di concepire il lavoro subordinato hanno fino ad ora (a partire dalle riforme degli anni Novanta) conservato la necessità di adoperare come sponda il modello/standard (rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato), proponendosi come eccezioni rispetto ad una regola generale. Ne costituisce riprova anzitutto l'idea, più che consolidata sia nelle fonti interne che in quelle di matrice europea, che esista un modello di lavoratore *comparabile*, che costituisce in sostanza il punto di riferimento per una protezione minima di chi presta

lavoro. Tale idea riproponeva la contrapposizione ed il confronto fra lavoratore flessibile e lavoratore stabile e/o integrato nel ciclo produttivo principale.

Gli esempi sono molti: nella somministrazione di lavoro (si vedano gli l'art. 4, secondo comma, della l. n. 196/1997, e l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003); nel lavoro intermittente (si veda l'art. 38 del d.lgs. n. 276/2003); nel lavoro ripartito (si veda l'art. 44 del d.lgs. n. 276/2003); nel lavoro a termine (si veda l'art. 6 del d.lgs. n. 368/2001); nel caso di lavoratore in distacco transnazionale la cui posizione è comparata con quella del lavoratore dell'impresa destinataria (art. 3, d.lgs. n. 72/2000).

In tutti questi casi la legge si premura di pretendere che il contratto fuori standard non costituisca uno strumento elusivo ed impone una regola di pari trattamento.

Inoltre altrettanto rilevante è la considerazione del carattere elastico dell'eccezione – plasticamente espressa dalla nozione di *specialità* – che ha sempre comportato fino ad ora un ritorno alla disciplina del tipo generale (subordinato e a tempo indeterminato) in tutte le ipotesi di deviazione dallo schema causale specifico e/o di uso improprio o elusivo del sub-contratto.

Tutto questo è però destinato a restare nel passato a marcare i caratteri del vecchio diritto del lavoro. Nel nuovo diritto del lavoro, voluto dal Governo Renzi, il contratto a tutele crescenti non sembra avere “sponde” con cui confrontarsi e rispetto alle quali prospettarsi come fonte di elusione di discipline garantistiche. Esso è destinato a vivere nel nuovo orizzonte normativo, deprivato di buona parte del sistema di garanzie costruito nel sessantennio post-costituzionale. Né è sufficiente a sanare le ambiguità il generico richiamo al diritto europeo. Il parametro di riferimento caratteristico del c.d. metodo aperto di coordinamento (MAC) tende a contrapporre un lavoro “tipico” ad uno “atipico”, che non necessariamente corrispondono al tipo “lavoro subordinato” per c.d. standard.

Del resto nemmeno il tipo contrattuale che noi conosciamo è regolato in maniera omogenea nei vari stati, così che sembra essenziale una presa di posizione circa l'effettiva nozione di tipologia contrattuale che si vuole adoperare e sulla quale si intende incidere.

Come si vede il progetto in discussione lascia aperte molte questioni e, prima fra tutte, la resa dei conti con la valenza per così dire assiologica della subordinazione, legata, secondo una prospettiva, che è ancora presente nella cultura giuslavoristica maggioritaria, all'affermazione dei valori costituzionali dei quali si fa veicolo il contratto di lavoro subordinato e sui quali assai spesso ci ha ammonito la Corte costituzionale.