

# LA RIFORMA DELLA RIFORMA SUL LAVORO

PAOLO EMILIO ROSSI\*

## SOMMARIO

**1.** L'obiettivo politico di promuovere l'occupazione soprattutto giovanile. - **2.** La flessibilità dei tempi tra un contratto a termine e l'altro. - **3.** Nuovi incentivi operanti sempre nel quadro del riaffermato privilegio degli impieghi stabili. - **4.** La sfida sindacale sui contratti collettivi di prossimità per una maggiore competitività dei settori produttivi specie dell'industria. - **5.** Il contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere nella prospettiva di una più completa formazione occupazionale dei giovani di età inferiore ai 29 anni. - **6.** Considerazioni conclusive.

## 1. L'obiettivo politico di rimuovere l'occupazione soprattutto giovanile

La legge di conversione n. 99 del 9 agosto 2013 - pubblicata sulla *G.U.* n. 196 del 22 agosto 2013 -, recante: «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», cade in una situazione sociale grave, ancorché stazionaria. E infatti l'Istat ha reso noto come il monitoraggio di luglio 2013 abbia confermato un quadro allarmante sul versante dell'occupazione giovanile e, al tempo stesso, abbia posto in rilievo scenari desolanti su un altro versante e precisamente quello dei lavoratori stranieri e dei precari. Il bollettino del predetto Istituto ha comunicato, poi, che, nel secondo trimestre dell'anno in corso, il tasso di disoccupazione è divenuto pari al 12 per cento, con questa incidenza che per gli uomini passa dal 9,8 per cento dei primi tre mesi all'attuale 11,5 per cento; per le donne, invece, dall'11,4 per cento al 12,8 per cento. A loro volta i disoccupati continuerebbero a lievitare, avendo raggiunto la quota di oltre 3 milioni, con un aumento del 13,7 per cento rispetto

\* Professore incaricato di Diritto del Lavoro nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

al 2012, e precisamente 370 mila unità in più. Inoltre, il 55,7 per cento di disoccupati cerca un impiego da un anno o più, mentre in tutta l'Italia sono andati persi, rispetto ad un anno fa, 585 mila posti di lavoro, di cui 335 mila al Sud. La situazione più drammatica, però, investe e tocca i giovani tra i 15 e i 24 anni, con una percentuale dei senza lavoro che si attesta al 39,5 per cento, in crescita di 4,3 punti nel confronto tendenziale con il 2012. D'altro canto, che tutte le parti sociali siano d'accordo sul rilievo politico per cui è il lavoro a costituire la questione centrale per l'effettività di una coesione sociale, è dato affermarlo ove solo si legga il documento su «Una legge di stabilità per l'occupazione e la crescita», siglata il 2 settembre 2013 da Confindustria e dalle Centrali confederali Cgil, Cisl e Uil.

Il testo del documento in parola<sup>1</sup> introduce, nella successione di riflessioni su «Politiche fiscali», «Politiche industriali» e «Assetti istituzionali ed efficienza della spesa pubblica», il dato storico propositivo secondo il quale il Governo ha più volte dichiarato l'intenzione di uscire dalla crisi puntando sul ruolo dell'industria e sul lavoro. È questo l'obiettivo su cui far convergere l'azione di Governo e delle parti sociali per la crescita in coerenza con gli insegnamenti derivati dalla crisi finanziaria e con gli indirizzi e gli orientamenti elaborati anche in sede di Unione Europea». Le accennate tre priorità prendono le mosse dalla constatazione secondo la quale, per affrontare in modo organico e coordinato le diverse situazioni di crisi occorrerebbe istituire una cabina di regia nazionale sulla crisi d'impresa che offra la possibilità di prevedere la partecipazione del Governo, di tutte le forze sociali e delle altre soggettività (banche e amministrazione fiscale) al fine di individuare strumenti e soluzioni adeguate alla drammaticità della situazione. Sul punto, del resto, dobbiamo rammentare come, da parte di chi scrive, non sia mancato l'auspicio, rivolto alla Cgil, perché aderisse, sia pure in ritardo, all'accordo, prettamente politico, raggiunto il 21 novembre 2012, sulla produttività tra Governo e parti sociali nel convincimento per cui non c'è produttività se non si è competitivi<sup>2</sup>.

Sul versante delle idee sviluppate in tema di “politiche industriali” vengono declinate quattro questioni strategiche per il futuro dell'industria italiana e precisamente: a) il rafforzamento degli investimenti nell'innovazione insieme con la rapida attuazione dell'Agenda digitale italiana; b) lo sviluppo della *green economy*, per garantire un rapporto equilibrato tra attività produttive, da un lato, e tutela della salute e dell'ambiente nonché crescita di nuove attività economiche, dall'altro; c) la creazione di una nuova finanza per lo sviluppo allo scopo di favorire una maggiore capitalizzazione della impresa insieme con il rilancio degli investimenti produttivi; d) la riduzione del costo dell'energia, per il miglioramento

<sup>1</sup> Si veda N. PICCHIO, *Squinzi: subito un cambio di passo*, in *Il Sole 24 Ore* del 3 settembre 2013, p. 3.

<sup>2</sup> Cfr.: P.E. ROSSI, *La competitività nella necessità di un patto sociale equo e sostenibile*, in *Rivista Infortuni e malattie professionali*, Inail, fascicolo n. 3/2012, p. 669 ss.

della competitività delle imprese nel contesto europeo e internazionale. Per quanto, infine, attiene alla problematica degli assetti istituzionali, il documento *de quo* enuncia l'urgenza di intervenire, in via prioritaria, attraverso la revisione del Titolo V della Costituzione, al determinante fine di restituire allo Stato, nella sua centralità di custode degli interessi generali, il dovere politico di intervenire unitariamente su alcune materie di fondamentale valenza gestoria, come sono la semplificazione delle procedure amministrative, le infrastrutture, l'energia, le comunicazioni, il commercio estero. Il tutto con una seria e onesta politica di revisione della spesa pubblica, tale da garantire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese.

Il documento comune in discorso è stato inviato, lo stesso 2 settembre 2013, al Governo affinché concentri la sua azione sul ruolo dell'industria e sull'occupazione, essendo improcrastinabile una politica economica - a detta di Susanna Camusso, segretario generale della Cgil - «che realizzi una redistribuzione del reddito con una revisione del fisco». Se, invece, si dovesse andare avanti senza una tale politica economica, la ripresa resterebbe una parola vuota e si continuerebbe ad agire sull'offerta e non sul problema della chiusura delle imprese e sul calo dei consumi. A lato di questi temi segnaliamo, con compiacimento, la fusione dei tre istituti di studio e ricerca della Cgil (associazione Bruno Trentin, Ires e Isf) in un unico centro di iniziativa sindacale, di ricerca e di formazione.

L'iniziativa, che ha dato seguito alla deliberazione della Conferenza d'organizzazione della Cgil, punterebbe al rilancio, alla razionalizzazione e al coordinamento dell'insieme degli istituti della Confederazione. L'Isf-Cgil dovrà approfondire i filoni di studio sulle politiche economiche, del lavoro, sociali e istituzionali, oggetto della funzione, nonché sviluppando una rete di rapporti con altri centri di ricerca e di studio, fondazioni italiane ed europee e con centri universitari; sarà strutturato in divisioni per l'attività di ricerca e di formazione.

Restiamo così in attesa di conoscere il pensiero politico sindacale della Cgil sullo scottante tema della disciplina legislativa o no riguardo alle rappresentanze sindacali aziendali con obbiettive valutazioni circa la definitiva completa attuazione dell'art. 39 della Costituzione. Ciò anche per rispondere alla posizione assunta da Sergio Marchionne dopo il comunicato del Lingotto in data 2 settembre 2013, dove si dice che, nell'ottica del nuovo scenario creato dalla sentenza della Corte costituzionale di annullamento dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, la Fiat accetta i rappresentanti sindacali nominati da Fiom. Senonché, la stessa Fiat ribadisce con fermezza come «serve chiarezza; la certezza del diritto in una materia così delicata, come quella della rappresentanza sindacale e dell'esigibilità dei contratti, è una *condicio sine qua non* per la continuità stessa dell'impegno industriale di Fiat in Italia». Attenzione che queste parole non sono parole in libertà, né tali da giustificare minori investimenti o addirittura blocco dei medesimi, ma pesano fortemente sul futuro del settore industriale dell'auto nel nostro Paese!

L'intervento legislativo in materia di rappresentanze sindacali aziendali non solo è ineludibile, ma addirittura improcrastinabile per la stessa democrazia sindacale<sup>3</sup>. Se giustamente la Fiom sostiene che le sentenze si applicano senza condizioni; altrettanto giustamente è il dovere politico di attuare, pienamente e senza sotterfugi di privati accordi, il dettato costituzionale dell'art. 39 della Costituzione. D'altra parte, è vero che da tempo la Fiom sostiene la necessità di una legge sulla rappresentanza, addirittura promuovendo, tre anni fa, una raccolta firme per la presentazione in Parlamento di una proposta di legge di iniziativa popolare proprio sul tema in discorso. Coraggio Governo e Parlamento a fare qualcosa in materia, perché l'addio all'Italia non debba concretizzarsi a dispetto e contro il nostro Paese<sup>4</sup>.

## 2. La flessibilità dei tempi tra un contratto a termine e l'altro

Il Titolo II della legge di conversione n. 99 del 2013 tratta delle “disposizioni in materia di rapporti di lavoro, di occupazione e di previdenza sociale” e, all'art. 7, introduce modifiche alla disciplina di cui alla legge n. 92 del 2012. Si tratta, in particolare, di modifiche che attengono all'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato, sempreché ricorrano «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro». Sull'argomento è da dire come il contratto a termine sia risultato il più utilizzato nelle nuove amministrazioni, per cui si è reso necessario stabilire due ipotesi di fattispecie alle quali il requisito delle predette ragioni non è richiesto. Così, nell'ipotesi del primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi comprensiva di eventuale proroga, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi dell'art. 20, comma quarto, del D.Lgs. n. 276 del 2003. Allo stesso modo, in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ciò comporta che la contrattazione collettiva di qualunque livello potrà autorizzare la stipulazione di contratti a termine c.d. “acausal”, anche successivi al primo e, forse, anche per una durata superiore al limite legislativo dei dodici mesi. A parere nostro, l'art. 4 del D.Lgs. n. 368 del 2001, secondo cui il

<sup>3</sup> Sul punto si veda: P.E. ROSSI, *Democrazia sindacale; ma obbligo costituzionale, non più differibile, delle organizzazioni sindacali alla personalità giuridica*, nella Rivista l'Ispectore e la Società, ANIV, novembre-dicembre 2013, p. 23 ss.

<sup>4</sup> Si veda: *I Sindacati chiedono chiarezza alla Fiat*, articolo nella rubrica “Economia” de *Il Messaggero* del 4 settembre 2013, p. 15.

contratto a tempo determinato sarebbe potuto essere prorogato solo quando la durata iniziale fosse risultata inferiore a tre anni, ma una sola volta, per ragioni oggettive, sarebbe da configurarsi implicitamente superato e/o abrogato a causa della introduzione della nuova disciplina legislativa della proroga. E invero, qualora il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di dieci giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Senonché, tali disposizioni non trovano applicazione nei confronti dei lavoratori impiegati nelle attività stagionali nonché in relazione alle ipotesi individuate dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Insomma, le modifiche apportate al contratto a tempo determinato sono andate nella direzione auspicata dalle imprese, ancora più appagante, poi, in termini di maggiori spazi di flessibilità come l'ampliamento dell'utilizzo del contratto acausale rimesso alla contrattazione aziendale. Quest'ultima, pertanto, diventa il centro nevralgico di una effettiva crescita occupazionale nell'insegna di una cultura sindacale di una flessibilità ragionata soprattutto nell'ambito delle imprese industriali.

A questo proposito, occorre che si prenda coscienza del fatto che, in data 4 settembre 2013, l'Italia risulta, secondo l'Ocse, l'unico Paese del G-7 ancora in recessione e con il Pil giù dell'1,8 per cento nel 2013. Servono, quindi, riforme - anche di iniziativa sindacale - per aumentare la produttività e migliorare la competitività di un Paese come il nostro con debito sovrano elevatissimo, mentre, al tempo stesso, occorrerà che si assumano misure al fine di creare condizioni più favorevoli all'investimento nei Paesi in *surplus*, per ottenere una crescita più equilibrata nell'insieme dell'eurozona. Nelle previsioni intermedie pubblicate dall'Ocse il 3 settembre 2013, si crede in una ripresa mondiale moderata, ma ancora minacciata da importanti rischi, per cui si insiste sulla necessità di riforme strutturali per aumentare la competitività e migliorare le *performance* nell'*export*, in aggiunta a riforme volte a sostenere la domanda, creare lavoro e attenuare la pressione fiscale.

Sono queste riflessioni di impegno politico-sindacale a dare una risposta sana e sostenibile per l'uscita dalla recessione dell'Italia.

### **3. Nuovi incentivi operanti sempre nel quadro del riaffermato privilegio degli impieghi stabili**

Il Titolo I della legge n. 99 del 2013 reca «misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale».

Quel che va subito segnalato è che le disposizioni concernenti gli incentivi in favore dei datori di lavoro per diminuire il carico contributivo non sono di immediata applicazione, posto che l'effettiva concessione delle agevolazioni è legata

all'attuazione di interventi dell'Inps e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 1, commi nono e decimo, di detta legge. E invero, entro il 26 settembre 2013, l'Inps è tenuto ad adeguare le proprie procedure informatizzate allo scopo di ricevere le dichiarazioni telematiche di ammissione all'incentivo e di consentire la fruizione dell'incentivo stesso; entro l'anzidetto termine poi l'Istituto previdenziale dovrà disciplinare, con propria circolare, le modalità attuative dell'incentivo di cui trattasi. Quest'ultimo si applica alle assunzioni intervenute a decorrere dalla data di approvazione degli atti di riprogrammazione previsti dal successivo comma 12. Comunque, tali assunzioni devono essere effettuate non oltre il 30 giugno 2015, mentre spetta al Ministro del lavoro fornire comunicazione della data di decorrenza dell'incentivo mediante avviso pubblicato nel sito internet istituzionale ([www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)).

I tempi non brevi affinché i datori di lavoro, che assumeranno, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, potranno beneficiare dell'incentivo, restano legati non solo alle possibilità di far ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, ma anche a quanto determinato dal comma 12 dell'art. 1 per le risorse destinate al finanziamento dell'incentivo straordinario riguardante lavoratori di età compresa tra i 18 e i 29 anni. Questi ultimi devono, però, trovarsi in una delle seguenti condizioni: *a)* siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; *b)* siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale.

Inoltre, perché il datore di lavoro possa fruire dell'incentivo in parola, la legge stabilisce che le assunzioni devono comportare un incremento occupazionale netto e devono essere effettuate a decorrere dal primo giorno successivo alla data di cui al citato comma 10 e non oltre il 30 giugno 2015.

L'incentivo, comunque, è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo di 18 mesi, ed è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento. Il valore mensile dell'incentivo non può mai superare l'importo di euro 650 per lavoratore assunto. A sua volta, l'incremento occupazionale, di cui si è detto, va calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese e il numero di lavoratori mediamente occupati nei 12 mesi precedenti l'assunzione. Sull'argomento è appena il caso di accennare al disposto per cui i dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale sono ponderati in base al rapporto tra le ore pattuite e l'orario normale di lavoro dei prestatori a tempo pieno.

Spetta all'Inps di provvedere, entro tre giorni dalla presentazione delle domande di ammissione al beneficio da parte dell'avente diritto, a fornire una specifica comunicazione in ordine alla sussistenza di una effettiva disponibilità di risorse per l'accesso al beneficio medesimo. Detta comunicazione comporta, in favore del richiedente, una riserva di somme pari all'ammontare previsto del beneficio spettante sulla base della documentazione allegata alla domanda e allo stesso

richiedente è assegnato un termine perentorio di sette giorni lavorativi per provvedere alla stipula del contratto di lavoro che dà titolo all'agevolazione. Inoltre, la legge dispone che, entro il termine perentorio dei successivi sette giorni lavorativi, lo stesso richiedente ha l'onere di comunicare al competente ufficio dell'Inps l'avvenuta stipula del contratto che dà titolo all'agevolazione. Detto questo, va sottolineato come, nell'ipotesi di mancata osservanza dei predetti termini perentori, il richiedente decade dalla riserva di somme operate in suo favore. L'Inps, peraltro, riconosce l'incentivo di cui trattasi in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande cui abbia fatto seguito l'effettiva stipula del contratto che dà titolo all'agevolazione e, in caso di insufficienza delle risorse indicate, valutata anche su base funzionale con riferimento alla durata dell'incentivo, lo stesso Ente non prende più in considerazione ulteriori domande con riferimento alla Regione per la quale è stata verificata tale insufficienza di risorse, fornendo immediata comunicazione anche attraverso il proprio sito *internet* istituzionale.

L'Inps, poi, è tenuto a fornire alle Regioni e alle Province autonome le informazioni dettagliate necessarie alla certificazione alla Commissione europea delle spese connesse all'attuazione dell'incentivo.

L'osservazione sconsolata, che discende da tutto quanto da ultimo riferito sui tempi e sulle procedure da dover seguire prima che si concretizzi l'ammissione all'incentivo *de quo*, è quella propria racchiusa nell'idea di veder disposto legislativamente quanto, in concreto, ne resta lontana l'attuazione, attese in più le attuali e ricorrenti minacce di fine dell'esecutivo. Il Governo Letta avrebbe - a detta di G. SABELLI nell'editoriale de *Il Messaggero* del 5 settembre 2013 - due strade completamente diverse che costituirebbero un vero e proprio bivio. «Da un lato può aggredire la crisi nei suoi punti di attacco possibili partendo da una dimensione nazionale combattendo le rendite e gli sprechi. Il punto di partenza teorico e pratico è che esistono una quantità di risorse che potrebbero essere usate per alimentare la domanda interna e la propensione agli investimenti e che vengono invece sprecate a vantaggio di gruppi di potere che dilapidano il patrimonio pubblico e privato alimentando le cosche legali e illegali a scapito del profitto capitalistico e del lavoro, gli unici veri motori della crescita di lungo periodo e di creazione di occupazione».

#### **4. La sfida sindacale sui contratti collettivi di prossimità per una maggiore competitività dei settori produttivi specie dell'industria**

Nell'ambito delle nuove proiezioni, diffuse il 3 settembre 2013 dall'Ocse a Parigi, sull'andamento dell'economia mondiale, troviamo ribadite le osservazioni sull'attuale contesto fatto di occupazione debole, crescita globale a rilento e permanenti squilibri globali. Da ciò emerge la necessità di riforme strutturali, in aggiunta a

quelle necessarie per sostenere la domanda, per creare lavoro, aumentare il tasso di crescita, attuare la pressione fiscale e ridurre in maniera permanente gli squilibri esterni. In verità il Governo Letta sta puntando su un ritorno alla crescita nel quarto trimestre del 2013 e ad una più decisa inversione di tendenza della congiuntura economica, impegnandosi di ridurre il *deficit* sotto il 3 per cento del PIL in questo stesso anno 2013, dopo che la Commissione europea ha abrogato la procedura per debito eccessivo ai danni dell'Italia. Tale obiettivo comporta un vero e proprio guadagno di fiducia e credibilità sui mercati che necessita di essere attentamente valutato anche in relazione a quei dati che indicano effettivamente che molto lentamente l'Italia starebbe uscendo dalla recessione.

C'è purtroppo un rischio politico che potrebbe avere un impatto negativo nella ripresa del nostro Paese; il rischio politico, a ben vedere, rappresenterebbe anche un rischio generalizzato all'interno dell'area euro.

Sulla base delle valutazioni che precedono, siamo costretti a denunciare l'improcrastinabilità di un intervento legislativo sulla disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali, con diretto riferimento all'art. 39 della Costituzione, a ragione del fatto che per una seria politica di lotta alla disoccupazione giovanile occorre sviluppare, in ogni contesto territoriale, il contratto collettivo di prossimità. Un esempio di scontro sindacale sul contratto da applicare, con proclamazione di sciopero per ottenere un'intesa aziendale fuori dal perimetro del contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori metalmeccanici, è quello riferito all'iniziativa della Fiom contro l'applicazione di tale contratto nell'impresa Brevini Power Transmission di Reggio Emilia.

Senonché, questa impresa applica il predetto contratto nazionale in forza di un accordo aziendale che la stessa Fiom ha firmato e che scadrà il prossimo 31 dicembre 2013. Ora, il segretario della Fiom reggiana, Valerio Bondi, afferma come il suo sindacato sarebbe unico in azienda con il 40 per cento dei lavoratori iscritti e che, sul punto in questione, ci sarebbe spazio per le intese in quanto sviluppo economico e sociale dovrebbero camminare insieme. Questa inedita relazione sindacale ha prodotto 16 ore di sciopero e due ore di assemblea indetta da Fiom nella prima settimana di settembre, nonché altre 16 ore di protesta in programma per la settimana successiva «senza motivazioni formalizzate, con avvisi all'ultima ora non firmati nella bacheca aziendale e picchetti inediti davanti alla fabbrica»<sup>5</sup>.

Poiché, "i rappresentanti sindacali" avevano voluto conferma dal Direttore delle risorse umane dell'azienda in parola dell'applicazione del contratto nazionale nella medesima, si sarebbe insinuato il dubbio che la vertenza locale fungerebbe «da miccia di uno scontro tra i due reggiani di punta nella metalmeccanica nazionale, il segretario Fiom Maurizio Landini da un lato, il neo presidente Federmeccanica Fabio Storchi, dall'altro» (si veda l'articolo citato della Vesentini).

<sup>5</sup> Cfr.: I. VESENTINI, *Brevini - Fiom, è scontro sul contratto*, in *Il Sole 24 Ore* del 5 settembre 2013, p. 44.



Ecco, allora, il problema politico di una leale democrazia sindacale! E il problema non può che trovare legittima soluzione in quella seconda parte dell'art. 39 della Costituzione che *obbliga* lo Stato a dettare la disciplina della registrazione dei sindacati, i cui statuti sono soggetti al controllo politico riguardo al loro ordinamento interno «a base democratica». Ed è un interesse generale quello di assegnare legislativamente ai sindacati registrati la personalità giuridica. Solo così questi ultimi, «rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti», possono stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Se la Fiat-Lingotto si è adeguata alla sentenza della Corte costituzionale sull'illegittimità dell'art. 19, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, altrettanto è doveroso che i sindacati si conformino alla prescrizione insuperabile dell'art. 39 Cost., richiamata anch'essa dalla predetta sentenza della Consulta. Ogni posizione contraria a questo fine costituirebbe vero e proprio attentato alla democrazia *tout court* ! Ma v'è di più.

Il futuro delle relazioni soprattutto industriali sarà rappresentato dall'istituto sindacale della contrattazione collettiva aziendale, avuta riguardo a quell'articolo 8, commi 1, 2, *2bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazione, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, rubricato «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità». Tale articolo, che prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali, è stato dichiarato costituzionalmente legittimo con la sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 4 ottobre 2012.

È opportuno adesso fare memoria dei contenuti dispositivi dei primi due commi del predetto articolo 8 per rendersi conto della determinante importanza politico-sindacale di quell'inciso «rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti», la cui osservanza consente di assegnare al contratto collettivo stipulato l'efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto collettivo di prossimità si riferisce.

Art. 8, primo e secondo, così statuisce:

«I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero delle loro rappresentanze sindacali operanti in aziende ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

«Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: *a)* agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; *b)* alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; *c)* ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; *d)* alla disciplina dell'orario di lavoro; *e)* alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione e affidamento».

Il declinato elenco ha carattere tassativo come si desume dallo stesso art. 8, comma 2-*bis*, alla stregua del quale «le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro». Trattasi di norme avente carattere chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale). A detta della Consulta, nella soprarichiamata sentenza, la disciplina in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alla finalità perseguita dal legislatore. Le materie dell'art. 8, d'altra parte, concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.), rientrante nella competenza esclusiva dello Stato. Così, è da dire come anche la disciplina attinente alla trasformazione del contratto di lavoro (per esempio, da tempo parziale a tempo pieno) concerne la disciplina privatistica del rapporto posto che essa incide sull'orario regolato dalla contrattazione collettiva e, quindi, appartiene alla materia dell'ordinamento civile. Certo, la sancita legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge di conversione n. 148 del 2011 consente di pretendere, dalle parti sociali interessate, un larghissimo utilizzo dei contratti collettivi di prossimità soprattutto al fine di creare le premesse concrete di una maggiore occupazione e di una più sostanziosa spinta al Governo per far scendere il c.d. cuneo fiscale. Su quest'ultimo tema è da condividere a pieno quanto affermato dal capo economista dell'Ocse, Pier Paolo Padovan, secondo il quale «se la priorità è aumentare l'occupazione, la manovra che ha il maggior effetto positivo è la riduzione del cuneo fiscale. Tagliando le tasse sul lavoro,

si ha l'impatto più notevole sull'occupazione. Lo dimostra l'esperienza di decenni di tutti i Paesi, è lì che bisogna intervenire»<sup>6</sup>.

Si tratta di un percorso non accidentato per le stesse relazioni sindacali, le quali, insistendo in ambiti territoriali definiti, potrebbero realizzare obiettivi locali di flessibilità in entrata attraverso l'istituto dell'apprendistato.

### **5. Il contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere nella prospettiva di una più completa formazione occupazionale dei giovani di età inferiore ai 29 anni**

L'art. 2 della legge n. 99 del 2013 è così rubricato «Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile».

Avvertiamo subito come la nuova disciplina del contratto di apprendistato non abbia apportato modifiche sostanziali al Testo Unico di cui al D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167, confermando, tutto sommato, le tre tipologie contrattuali e precisamente l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Ora, la grave situazione occupazionale ha richiesto l'adozione di misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro. È stato così disposto che, entro il 30 settembre 2015, la «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» è obbligata ad adottare linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'art. 4 del citato Testo Unico. Senonché, decorso invano il predetto termine per l'adozione delle linee guida, trovano immediata applicazione, in relazione alle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, le seguenti previsioni: *a)* il piano formativo individuale è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche; *b)* la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita è effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino di cui al decreto ministeriale del 10 ottobre 2005, recante «Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino»; *c)* in caso di imprese multi localizzate, la formazione avviene nel rispetto della disciplina della Regione dove l'impresa ha la propria sede legale.

L'art. 9, terzo comma, della legge n. 99 del 2013 ha aggiunto all'art. 3 del D.Lgs. n. 167 del 2011 il seguente comma *2-bis*: «Successivamente al conseguimento

<sup>6</sup> Cfr.: A. MERLI, *Padoan: più occupati se cala il cuneo*, in *Il Sole 24 Ore* del 6 settembre 2013, p. 5.

della qualifica o diploma professionale ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, allo scopo di conseguire la qualifica professionale ai fini contrattuali, è possibile la trasformazione del contratto in apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; in tal caso la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva di cui al presente decreto legislativo». In particolare, è da rammentare che l'art. 3 del Testo Unico in parola dispone che possano essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, le persone che abbiano compiuto quindici anni e fino al compimento del venticinquesimo anno di età. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni ovvero quattro nel caso di diploma quadriennale regionale. Di contro, le persone di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni possono essere assunte in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere per il conseguimento di una qualifica professionale ai fini contrattuali. Per i giovani in possesso di una qualifica professionale, conseguita in forza del D.Lgs. n. 226 del 2005, il contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere può essere stipulato a partire dal diciottesimo anno di età.

Nel ribadire l'urgenza di una riforma strutturale delle organizzazioni sindacali dei lavoratori subordinati alla stregua di quanto impone l'art. 39 della Costituzione, è da sottolineare come la legge assegni agli accordi interconfederali e ai contratti collettivi il delicato compito di stabilire, in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialmente in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, nonché durata, anche minima, del contratto che, per la sua componente formativa, non può comunque essere superiore a tre anni ovvero cinque per i profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento. Inoltre, la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere, svolta sotto la responsabilità dell'azienda, è integrata, nei limiti delle risorse annualmente disponibili, dalla offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali per un monte complessivo non superiore a centoventi ore per la durata del triennio e disciplinata dalle Regioni sentite le parti sociali e tenuto conto dell'età, del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista.

Come s'è visto, alle organizzazioni sindacali la legge attribuisce vere e proprie funzioni pubbliche nella materia *de qua* e sulla base di un consolidato storico della loro democraticità istituzionale. Senonchè, richiamando ancora la sentenza della Corte costituzionale sull'illegittimità dell'art. 19 dello Statuto dei lavoro-

ri, la certezza giuridica, che le predette organizzazioni abbiano uno statuto che sancisca «un ordinamento interno a base democratica», non discende da alcun accertamento pubblico di controllo esterno così come è statuito dalla nostra Costituzione. Da qui, la necessità e l'urgenza da parte del Governo e del Parlamento di attuare quanto è prescritto dalla Costituzione!

Diversamente, resteremmo in un ambito di anarchia istituzionale riguardo a soggettività non private, ma politiche, che pesantemente concorrono a determinare la politica economica e finanziaria dell'Italia. Emblematico di uno stato irrazionale delle relazioni industriali l'abbiamo fornito riportando più sopra il dato di cronaca dello scontro tra la Società Brevini e la Fiom di Reggio Emilia.

## 6. Considerazioni conclusive

In un recente nostro studio su *Democrazia sindacale; ma obbligo costituzionale, non più differibile, delle organizzazioni sindacali alla personalità giuridica*, in corso di pubblicazione nella Rivista dell'Aniv *L'ispettore e la Società*, concludevamo, nell'ultimo paragrafo su: «L'obiettivo dell'interesse generale del Paese da realizzare con l'adempimento, a carico delle parti sociali, del «dovere inderogabile di solidarietà politica» (art. 2 Cost)», con la seguente frase: «Ribadiamo, comunque, che la misura più urgente, alla quale i partiti e i sindacati sono oggi tornati a misurarsi per il bene comune e nell'interesse generale, sia e resti l'alleggerimento del cuneo fiscale e contributivo».

Ebbene, conferma della volontà e della serietà scientifica di questa affermazione è venuta dal documento, denominato *Piano d'azione di San Pietroburgo*, nel quale la prima misura, cui l'Italia si è impegnata a realizzare, è quella della riduzione del cuneo fiscale, considerata dal Governo "essenziale" per rilanciare l'occupazione. Il "Piano", approvato il 6 settembre 2013 dal G-20, infatti, contiene la considerazione per cui quella riduzione costituisce la misura principale per aiutare la creazione di posti di lavoro in Italia, la quale, entro il prossimo G-20, «farà ulteriori passi per ridurre il cuneo fiscale, rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro e attuare le garanzie per i giovani, riformando il collocamento e mettendo in pratica politiche attive per l'occupazione».

Anche se superfluo, riteniamo opportuno rammentare che con l'espressione "cuneo fiscale e contributivo" si intende la differenza tra il costo del lavoro e il reddito effettivo percepito dal lavoratore. In altri termini, si tratta della differenza tra quanto pagato dal datore di lavoro e quanto percepito in concreto dal lavoratore: la restante somma di euro viene versata al fisco e agli Istituti previdenziali attraverso il sistema della contribuzione.

La considerazione finale di questo nostro modesto contributo è presa tutta dall'editoriale di ROBERTO NAPOLETANO: *Liberi l'Italia dal riscatto della burocrazia*, in *Il Sole 24 Ore* dell'8 settembre 2013. Il Direttore del quotidiano in

parola ha *brillantemente* così esordito nel suo caustico scritto: «Non sarà questo giornale a mettere in discussione il valore costitutivo della stabilità politica per un Paese che vede i suoi tassi riallinearsi a quelli spagnoli, intravede tenui segnali di ripresa e porta sulle spalle i fardelli di un debito pubblico monstre». Svegliamoci tutti ad essere fedeli alla Repubblica (art. 54 Cost.) e ciascuno ad adempiere, con lealtà etica, ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

## RIASSUNTO

L'Autore, dopo aver segnalato il risultato del monitoraggio di luglio 2013 da parte dell'Istat riguardo all'allarmante quadro dell'occupazione giovanile, si è soffermato sul documento, recante *Una legge di stabilità per l'occupazione e la crescita*, siglato il 2 settembre 2013 da Confindustria e dalle Centrali confederali Cgil, Cisl e Uil. In particolare, i suggerimenti al Governo in tema di "politiche industriali" sono declinati nelle quattro questioni strategiche per il futuro dell'industria italiana e precisamente: *a)* il rafforzamento degli investimenti nell'innovazione; *b)* lo sviluppo della *green economy*; *c)* la creazione di una nuova finanza per lo sviluppo; *d)* la riduzione del costo dell'energia. Egli, inoltre, riprende le dolenti note delle vicende giudiziarie e sindacali intercorse tra la Fiom-Cgil e la Fiat di Sergio Marchionne sulle rappresentanze sindacali aziendali, ripropo-  
nendo la necessità e l'urgenza di un intervento legislativo in materia mediante l'attuazione completa dell'art. 39 della Costituzione. Tratta, poi, degli incentivi in favore dei datori di lavoro per attuare una diminuzione del carico contributivo riguardo all'assunzione di lavoratori, di età compresa tra i 18 e 29 anni. Infine, affronta le novità introdotte, avuto riguardo ai contratti collettivi di prossimità, all'istituto del contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, concludendo con l'auspicio secondo cui la misura più urgente ai fini della "crescita", alla quale i partiti e i sindacati sono oggi tenuti a confrontarsi per il bene comune e nell'interesse generale, sia e resti l'alleggerimento del cuneo fiscale e contributivo.

## SUMMARY

The Author, after disclosing the result of the monitoring activity carried out in July 2013 by Istat concerning to alarming picture of juvenile employment, focused on the document containing *«A stability law for employment and growth»*, signed on 2 September 2013 by Confindustria and Confederation Departments Cgil, Cisl and Uil. In particular, the suggestions made to the Government with regards to "industrial policies" are based on four strategic matters for the future

of the Italian industry, and more precisely: a) boosting the investments in innovation; b) development of the *green economy*; c) creation of new development finances; d) reduction of energy costs. He also discusses the sore points of the legal and union trials between Fiom-Cgil and Fiat of Sergio Marchionne concerning corporate unions, re-proposing the need and urgency to issue a legislation on the subject, by fully implementing art. 39 of the Constitution. He also deals with incentives in favour of employers which foresee a reduction of the contributions paid by the latter when hiring workers of age between 18 and 29 years old. In conclusion, he discusses the novelties introduced with regards to common proximity agreements, professional training apprenticeship or employment agreements, ending his remarks by stating that the most urgent measure to achieve “growth”, that must be implemented by parties and unions for common welfare and general interest, consists in reducing the contribution and tax wedge.