

PROLEGOMENI ALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

PAOLO EMILIO ROSSI*

SOMMARIO

1. L'occupazione giovanile bloccata da una corruzione dilagante e, in concreto, impunita. - 2. L'incoscienza democratica di una illegalità diffusamente dominante. - 3. La riforma del mercato del lavoro nell'impegno politico di un sindacato più partecipativo a livello territoriale e aziendale. - 4. L'istituto dell'apprendistato quale principale fattore di spinta alla c.d. flessibilità in entrata. - 5. Le contraddizioni insite nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. - 6. L'improcrastinabilità, ai fini di una giustizia del lavoro più celere, dell'assegnazione al Giudice tributario del contenzioso in materia di contributi e premi.

1. L'occupazione giovanile bloccata da una corruzione dilagante e, in concreto, impunita

Il pensiero del Governo Monti di voler efficacemente operare per le future generazioni s'illumina soprattutto nella lotta alla disoccupazione giovanile.

Senonchè, ciò che rileva nelle strutture economiche dei diversi gangli produttivi è una insuperata logica di generalizzata corruttela, che affonda il merito professionale delle persone e la competitività delle stesse imprese. È il serpeggiare della corruzione ai distinti livelli degli interventi finanziari di segno nazionale o anche europeo, che, a nostro avviso, frena e devia ogni doveroso progetto di migliore organizzazione qualificatoria del personale occupato o da occupare.

In altre parole, aspetto patologico dell'inoccupazione giovanile si situa anche nella scomposta ricerca dell'arricchimento personale, che viene perseguita da molti con l'intento di realizzare il maggior profitto finanziario facendo leva su sempre nuovi e fantasiosi strumenti di corruzione. La riflessione su questo dato certo della realtà operativa del nostro Paese induce ad affermare come pregiudi-

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

ziale politicamente alla stessa riforma del mercato del lavoro sia una ferma e convinta volontà del parlamento a ridisegnare la cultura penale di lotta alla corruzione senza sconti per alcun soggetto coinvolto.

L'avvenire di una riconfermata libertà democratica nella giustizia sociale sta, d'altra parte, nel rispetto della pari dignità sociale della giovane persona, uomo o donna che sia. Attardarsi, pertanto, nel compimento dell'azione legislativa contro ogni forma di corruzione assume un significato di sconcertante lassismo, lesivo, oltre che del principio di pari dignità sociale dei cittadini, di quello altrettanto fondamentale e insuperabile dell'eguaglianza formale e sostanziale dei medesimi di fronte alla legge (art. 3 Cost.).

È giusto senz'altro ricordare quanto venne affermato da Mario Monti il 17 novembre 2011 di fronte al Senato nel presentare la sua futura azione di «Governo di impegno nazionale». In quell'occasione precisò che «impegno nazionale significa assumere su di sé il compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali, fondandole **sul senso dello Stato**. E il senso dello Stato, è la forza delle istituzioni, che evitano la degenerazione del senso di famiglia in familismo, dell'appartenenza alla comunità di origine in localismo, del senso del partito in settarismo».

Cosicché, sarebbe da imputare al «familismo», al «localismo» e al «settarismo» la causa stessa della degenerazione del **senso dello Stato**, specie ogni qualvolta esso sprofondi in quella aperta e ripetuta denuncia di avvilente ed espansa corruzione, che il Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, ha “gridato” in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari del 2011 e del 2012. Giustamente è stato avvertito come «una buona amministrazione della cosa pubblica tanto sul piano centrale, quanto su quello delle istituzioni territoriali costituirebbe la primaria rivoluzione a favore degli interessi dei giovani per un'occupazione probabile e per un lavoro sicuro»¹. Del resto, dalle sentenze emesse dai giudici contabili nel corso del 2011 vien in rilievo - a detta dello stesso Presidente - «una panoramica esaustiva dei comportamenti idonei ad arrecare un danno alle finanze pubbliche: dalla corruzione ai comportamenti dannosi posti in essere nell'esercizio dell'attività sanitaria; dall'errata gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti all'illecita percezione di contributi pubblici o comunitari; dal gravemente colposo utilizzo di strumenti derivati o simili prodotti finanziari ai danni connessi alla costituzione e gestione di società o partecipazione pubblica; dalla responsabilità di danni connessi alla stipula di contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture ai pregiudizi erariali conseguenti ad errori nella gestione del servizio di riscossione dei tributi. Si tratta di una lunga e, si potrebbe dire, ben triste teoria di casi e vicende, qui segnalate solo in parte e per categorie generali, che serve non tanto per tracciare una mappatura dell'illegalità, della corruzione o del

1 Così, F.P. ROSSI, *Una professione per la legalità*, in questa Rivista, fascicolo n. 1/2011, p. 80.

malaffare (fenomeni ancora notevolmente presenti nel paese e le cui dimensioni, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce) ma, quel che più interessa, ad effettuare una ricognizione degli episodi più ricorrenti di gestione delle risorse pubbliche inadeguata, perché inefficace, inefficiente, diseconomica».

Tale assunto è di per sé sufficiente a confermare, a tutto tondo, la tesi secondo cui la pregiudizialità di una seria legge sulla corruzione rispetto alla riforma del mercato del lavoro è divenuta un tratto politico essenziale per il corretto obiettivo di opere di quell'interesse pubblico generale, a soddisfare, quanto prima nel tempo, il diritto al lavoro dei giovani, vale a dire una prospettiva concreta e non fumosa di occupabilità dei medesimi.

Il rispetto delle leggi nazionali e comunitarie costituisce così il fattore propulsivo di controlli esaurienti ed efficienti per ridurre o comunque eliminare le aree nelle quali più reiteratamente si sviluppano fenomeni di corruzione e di malaffare, che ostacolano la politica della "crescita" del nostro paese, unitamente allo sforzo di creare maggiori opportunità di occupazione delle donne e dei giovani in genere.

2. L'incoscienza democratica di una illegalità diffusamente dominante

Se si tiene lo sguardo critico sul nostro debito sovrano, che fa una grande fatica a scendere dai livelli tuttora impressionanti, non può non renderci avvertiti del dovere costituzionale di difendere la democrazia repubblicana della comune nostra patria.

L'emergenza politico-istituzionale, alla quale il Parlamento ha dato una straordinaria e responsabile urgente risposta, si colloca ora tutta quanta nel richiamato "*Governo di impegno nazionale*", che è obbligato a ricondurre l'Italia a una ricostruzione etica, fondata sui principi e sulle direttive enunciati nella Costituzione del 1948.

Va senz'altro preso atto dell'emananda norma costituzionale sul pareggio di bilancio² nell'ottica di una coesione comunitaria in materia di politica finanziaria degli Stati dell'eurozona, tuttavia continua ad avere intanto una sua propria

² Il disegno di legge costituzionale, approvato in data 30 novembre 2011, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati (A.S. 3047), discende dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo.

Esso è declinato in sei articoli, i cui primi quattro introducono "novelle" agli articoli 81, 97, 117 (secondo e terzo comma) e 119 (primo e sesto comma) della Costituzione, mentre l'art. 5, con quattro commi, attiene alla legge di contabilità "rinforzata" nonché al controllo delle Camere sulla finanza pubblica. Il successivo art. 6, infine, fissa i termini di decorrenza dell'applicabilità della legge costituzionale in parola.

forza cogente la direttiva dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, secondo cui, una volta approvata la legge di bilancio, «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»³.

Si tratta di una direttiva che, ove fosse stata osservata con responsabilità **nel senso dello Stato**, avrebbe evitato di generare forme di illegalità diffusamente dominanti, nelle quali, a mero titolo di esempi di quotidiana attualità, vanno ricordati i numerosi casi di falsi invalidi civili, di falsi operai agricoli e di evasori totali del fisco.

Non potrà più essere alimentata, perciò, e comunque mai più tollerata, la corruzione in quei campi istituzionali, sociali e comunitari, nei quali dovranno restare nullificati, in modo irretrattabile, gli atti tutti di vera e propria **incoscienza democratica**, espressa da quanti rifiutano «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost).

E deve essere fortemente richiamata a tutti i livelli, nei quali si articola l'organizzazione socio-politica dell'Italia, la disposizione costituzionale secondo cui «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi» (art. 54, primo comma). Direttiva questa che - com'è ovvio - è seriamente e permanentemente indirizzata anche nei confronti di coloro che, non essendo cittadini italiani, risiedono tuttavia stabilmente nel territorio del nostro Paese.

3 L'art. 1 dell'emananda legge costituzionale novella, nella formulazione di seguito riportata, l'intero articolo 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici anche in relazione agli articoli 41, 43 e 45 della stessa Costituzione.

L'art. 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Avuto riguardo al vigente testo costituzionale, è da rendere avvertiti che il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare fin dal momento della formazione delle norme onerose, ossia nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi. Le modalità e i mezzi strumentali per lo svolgimento di tale verifica sono rimasti attualmente disciplinati dai regolamenti parlamentari e da norme legislative di immediata attuazione del precetto costituzionale, per l'appunto, dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In particolare, occorre osservare come, sul piano delle proposte modifiche testuali, avuto riguardo beninteso alla vigente formulazione del citato art. 81, quarto comma, verrebbe introdotto il termine «provvede» per definire l'obbligo di reperimento dei mezzi di copertura, in luogo dell'espressione «deve indicare» di cui al testo vigente.

Sulla base di questo quadro afferente al complesso sistema economico e finanziario dell'Italia, la "crescita" di essa deve essere guidata verso la maggiore e migliore occupazione dei giovani nel rispetto dei meriti, delle conoscenze professionali acquisite e delle naturali capacità che ciascuno di essi attesta e protesta all'interno del mondo dei partiti, dei sindacati e della Pubblica Amministrazione tutta, centrale o periferica che sia. L'auspicio, pertanto, è che, *in primis*, detto mondo s'impegni a combattere, nel proprio seno, ogni forma antidemocratica e inaccettabile - riguardo soprattutto alle future generazioni - di corruzione! Va superata e capovolta, quindi, quella ondivaga moderna cultura, poco attenta alla dignità della giovane persona in quanto politicamente percepita e trattata come persona che non conta, che ha poco da offrire e che, pertanto, per la collettività rappresenta addirittura più un peso che una importante e imprescindibile risorsa per il presente e per il futuro. Certo, nel cammino delle trattative per la riforma del mercato del lavoro, un recente intervento governativo ha introdotto, nel frattempo, nuove procedure in tema di somministrazione del lavoro. Esse, difatti, con l'avvenuta piena equiparazione dei prestatori interinali ai dipendenti del datore di lavoro utilizzatore, prevedono alcune ipotesi nelle quali è legittimo il ricorso alla somministrazione senza che si sia obbligati a indicare la causale nel contratto commerciale di fornitura di manodopera. La semplificazione apportata dall'approvato decreto legislativo consente di scongiurare l'effetto della conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'utilizzatore nel caso in cui questi non abbia specificato la causale del contratto nel contesto della stipula con il somministratore. La legge impone, invero, a chiunque voglia utilizzare un lavoratore avviato da un'agenzia per il lavoro, di indicare le ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo che sono alla base del necessario ricorso a tale forma di flessibilità. Oggi, invece, sono state individuate tre distinte situazioni nelle quali l'obbligo di specificare le predette ragioni non si applica. La prima di esse riguarda il caso del lavoratore che, occupato presso il somministratore, percepisca prestazioni previdenziali di sostegno del reddito da almeno sei mesi. La seconda situazione ricorre nell'ipotesi in cui siano utilizzati lavoratori definibili come "svantaggiati" o "molto svantaggiati" sulla base del regolamento dell'Unione europea n. 800 del 2008, quali, per l'appunto, giovani privi dell'occupazione, stranieri disoccupati di lunga durata, adul-

- 3 L'art. 1 dell'emananda legge costituzionale novella, nella formulazione di seguito riportata, l'intero articolo 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici anche in relazione agli articoli 41, 43 e 45 della stessa Costituzione.

L'art. 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

ti soli con figli a carico, persone prive di titoli di studio, lavoratori ultracinquantenni, persone residenti in particolari aree, tossicodipendenti, ex detenuti. Infine, la terza situazione, nella quale viene meno l'obbligo della citata causale, è posta nella disciplina di appositi accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative. Spetta così alle parti sociali il compito di definire come e quando può essere resa più semplice la normativa *de qua* secondo una logica di flessibilità concertata e contrattata in un momento di persistente e grave crisi economica e finanziaria. Anche attraverso queste strade del dialogo sindacale costruttivo si può giungere a una corretta e significativa riduzione del contenzioso nella materia del lavoro subordinato.

3. La riforma del mercato del lavoro nell'impegno politico di un sindacato più partecipativo a livello territoriale e aziendale

Le vicende economico-finanziarie, che, in modo altalenante sul grado della loro positività, s'intrecciano nelle relazioni mondializzate, sospingono lo studioso a penetrare all'interno dei problemi che affliggono l'occupazione giovanile. Osserviamo subito come tali problemi afferiscano tutti alle soggettività politiche sia dei partiti rappresentati in Parlamento, sia delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, ma, in via prioritaria, al Governo della Repubblica dell'Italia, democraticamente fondata sul lavoro (art. 1, primo comma, Cost.).

Quali sono allora i principi generalissimi e i valori fondamentali che caratterizzano l'assetto istituzionale dello Stato? E quali quelli che impegnano Governo e parti sociali a ricercare responsabilmente le condizioni nelle quali è possibile lo svolgimento di un'attività lavorativa da assicurare ad ogni persona? La risposta a queste due domande non può più oggi decampare dagli orientamenti costituzionalmente indicativi delle vie da percorrere per rendere effettivo, proprio nei confronti di tutti, il "godimento" del lavoro, quale diritto inviolabile dell'Uomo (art. 2 Cost.). Da qui occorre prendere le mosse per riaffermare la proclamata e irrettrabile libertà dell'organizzazione sindacale (art. 39, primo comma, Cost.) e, al tempo stesso, l'imperdibile sua funzione di elevatissima responsabilità sociale di trattare e contrattare ogni nicchia aziendale di occupabilità delle donne e dei giovani.

Ebbene, una valida riforma del mercato del lavoro in un mondo fortemente competitivo deve assumere, come orientamento indicativo della Costituzione, l'obiettivo enunciato nell'art. 46. Invero, proprio in armonia con le esigenze di una maggiore produttività delle imprese nonché allo scopo di un corrispondente maggior reddito da lavoro, che favorisca e assicuri allo stesso lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, il sindacato è tenuto - vale dire non

può sottrarsi - a partecipare alla vita gestionale delle imprese stesse attraverso lo strumento della contrattazione collettiva aziendale. È questo strumento il vero e unico fattore di rivoluzione del mercato del lavoro, in quanto diviene un contenitore di mediazione delle problematiche territoriali, che investono distintamente ogni singola azienda, e, al tempo stesso, delle esigenze di competitività per una agguerrita penetrazione, per l'appunto, di ogni singola azienda nel commercio internazionale.

D'altra parte, nel procedimento formativo del predetto articolo in sede di Assemblea costituente venne sostituito il termine originariamente proposto, «partecipazione», con l'altro termine poi approvato, vale dire «collaborazione». Cosicché, è il sindacato ad aver avuto conferito costituzionalmente il diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla contrattazione collettiva aziendale all'effettività gestionale delle aziende per la loro stessa sopravvivenza e, quindi, per la difesa dei posti di lavoro⁴.

Per combattere il precariato nell'attuale realtà economica è indifferibile che il sindacato prenda coscienza delle sfide commerciali nelle quali quotidianamente si imbattono soprattutto le imprese di produzione dei beni e avverta nel profondo istituzionale come quella realtà abbia sancito, in termini oggettivi e non ideologici, l'inutilità funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro. Resta tuttavia salda e determinante sul piano della rivendicazione e della partecipazione la struttura tanto obbligatoria, quanto normativa del contratto collettivo. Quest'ultimo, infatti, è idoneo ad essere territorialmente il ponte della politica attiva del lavoro, alimentando, all'esterno delle aziende, le esigenze occupazionali qualificate che le medesime richiedono per una migliore organizzazione del lavoro, finalizzata verso una produttività competitiva. Per rendere efficace in ogni Regione i corsi di aggiornamento e riqualificazione professionale, diretti a far trovare o ritrovare un posto di lavoro all'inoccupato, necessita un moderno impegno del sindacato nella gestione delle politiche attive allo scopo di realizzare un sistema di amministrazione solida di esse e di concorrere ad organizzare stringenti controlli riguardo all'effettivo adempimento dell'obbligo di una formazione professionale seria e mirata. L'obiettivo della partecipazione del sindacato alla vita gestionale dell'azienda deve allora trovare la sua spinta politica nel rivendicare un'azione meglio strutturata dei servizi per l'impiego con un controllo, a livello territoriale, del miglior utilizzo delle risorse comunitarie. E la parte obbligatoria dei contratti aziendali andrà articolata con clausole d'indirizzo per

4 Interessante sull'argomento ci è apparso lo scritto di SANDRO ANTONIAZZI (*Cambia il lavoro, cambia il sindacato*, in *BiblioLavoro*, Sesto San Giovanni, 2011), già Segretario generale della CISL Lombardia dal 1988 al 1992, quando afferma come il sindacato sia oggi chiamato a una prova davvero impegnativa di ripensamento della propria funzione di tutela dei lavoratori al fine di evitare di restare segnato da una sorta di corporativismo e di immobilismo. Egli sollecita il sindacato a interrogarsi come superare una frusta ideologia per impegnarsi nella costituzione di una diversa solidarietà sociale, nella quale esso sappia ritrovare le sue radici proprio nel mondo del lavoro.

le nuove assunzioni secondo e nell'ambito degli annuali piani industriali. Da queste premesse operative sarà possibile muoversi, con prospettive di successo, nel dialogo tutto politico sul sistema universale degli ammortizzatori sociali.

4. L'istituto dell'apprendistato quale principale fattore di spinta alla c.d. "flessibilità in entrata"

Nel dialogo in corso ai primi giorni di marzo 2012 sulla riforma del mercato del lavoro, si è verificato, tra i partecipanti al tavolo delle trattative, un'applaudita convergenza sui problemi posti per l'ingresso nel mondo del lavoro. Si tratta del fatto che Governo e parti sociali hanno convenuto di ritenere il contratto di apprendistato quale principale strumento di flessibilità, con il pregio economico di costituire un concreto risparmio per ogni impresa che intenda assumere.

Detto contratto, infatti, risulterebbe più conveniente rispetto allo stesso contratto di inserimento. Dal 2012 e fino al 2014 in forma sperimentale, l'aliquota contributiva INPS a carico del datore di lavoro, che a far tempo dal 1° gennaio 2007 era salita al 10 per cento, è stata nuovamente azzerata. Inoltre, facendo un confronto con il contratto di inserimento - limitato dalla legge ai giovani tra i 18 e i 29 anni e anche disoccupati di lunga durata, ai disoccupati ultracinquantenni, ai diversamente abili nonché alle donne del Sud Italia -, è da dire come l'aliquota INPS a carico del lavoratore sia inferiore per l'apprendista. Essa è, difatti, pari a 5,84 per cento, mentre per il prestatore di lavoro, assunto con il contratto di inserimento, quella aliquota a suo carico è pari all'8,89 per cento e raggiunge un massimo del 9,19 per cento a seconda delle diverse situazioni aziendali. La specificità del contratto di apprendistato resta comunque ferma alla sua causa mista, posto che il piano di formazione deve definire il monte minimo di ore da dedicare alla medesima nei termini dell'accordo raggiunto dalla Conferenza delle Regioni il 7 luglio 2011 per la regolamentazione dei profili formativi delle professionalità. Resta da disciplinare, a livello regionale, quanta parte oraria della formazione dovrà essere svolta in azienda e quanta nelle scuole professionali con possibilità, nel caso di apprendisti di età superiore ai 18 anni, «di riconoscere crediti formativi in ingresso alla luce delle competenze possedute».

In proposito, quel che ci preme sottolineare è che senz'altro sarà evitato il rischio che la formazione in azienda risulti solo un momento residuale di essa, posto che il D.Lgs. n. 167 del 2001 ha chiamato in causa il sindacato, stabilendo che modalità di "ulteriore formazione" aziendale vadano dettate dalla contrattazione collettiva, naturalmente a livello di azienda.

Ebbene, una tale indicazione legislativa rafforza grandemente la tesi della non esclusività *in subiecta materia* del contratto collettivo nazionale aziendale per i nuovi compiti che il sindacato è tenuto a svolgere a difesa della stabilità dell'occupazione e per l'elevazione professionale dei giovani assunti con il contratto di

apprendistato. Anche se permangono divergenze sulla durata del contratto in parola, a ragione del fatto che, rispetto ai 3 anni ordinari, gli ambiti del lavoro artigianale e del commercio consentono una durata fino a 5 anni, la prospettiva di una tale armonizzazione non scalfisce l'unanime riconoscimento dell'istituto dell'apprendistato come importante e prevalente contratto d'ingresso per l'occupazione dei giovani. Preoccupa, d'altronde, il dato statistico comunicato dall'ISTAT il 1° marzo 2012 e riguardante il tasso del 9,2 per cento di disoccupazione a fine gennaio 2012, che è record dal 2004. In Italia, l'aumento della disoccupazione, nei termini di 2 milioni e trecentomila unità, investe i giovani con un tasso pari al 31,1 per cento, vale a dire che un giovane tra i 15 e i 24 anni su tre risulta disoccupato. A ben vedere, un tale negativo fenomeno non mette il sindacato al riparo dalle responsabilità sue proprie di natura socio-economica, proprio perché, in virtù dell'art. 1 del Testo unico dell'apprendistato, di cui al D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167, esso «è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani». La legge, poi, declina tre tipologie contrattuali nei seguenti termini: «a) apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; b) apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; c) apprendistato di alta formazione e ricerca».

Per tutti e tre i tipi contrattuali, la legge rinvia, nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni, ai contratti collettivi di lavoro le modalità di erogazione della formazione aziendale, sempre svolta sotto la responsabilità dell'azienda, tanto per la qualifica e per il diploma professionale, quanto per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e di inquadramento del personale con una durata, per la sua componente formativa, che non può superare il triennio, ovvero il quinquennio per le figure professionali contrattualizzate dell'artigianato.

Infine, i giovani di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni possono essere assunti in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca. Per tali ipotesi la regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato sono rimesse alle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, di concerto con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; con le Università, gli Istituti tecnici e professionali e altre istituzioni formative o di ricerca aventi come oggetto la promozione delle attività imprenditoriali, del lavoro, della formazione, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico.

5. Le contraddizioni insite nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori

Sulla c.d. flessibilità in uscita dobbiamo registrare, ai primi di marzo 2012, un rinvio della programmata riunione sulla riforma del mercato del lavoro a causa della mancanza di fondi e delle difficoltà a individuare i soldi necessari per definire la

struttura economica degli ammortizzatori sociali in un sistema di protezione universale. Senonché, da parte della Confindustria si è affermato come sia senz'altro condivisibile che vengano ampliate le tutele reddituali in favore di quei lavoratori che non ne hanno, ma occorre che quel sistema non debba restare finanziato esclusivamente con i contributi delle imprese e dei lavoratori. Si osserva che, se ciò dovesse accadere, verrebbe ridotta la capacità delle imprese di creare nuova occupazione, per cui il Governo deve indirizzarsi verso un intervento che trasferisca anche alcune e non troppe risorse pubbliche per una riforma forte e conclusiva degli ammortizzatori sociali. Del resto, l'obiettivo politico della stessa riforma del mercato del lavoro è anzitutto creare le maggiori opportunità di occupazione ancor più in un momento in cui c'è allarme per il rilevante aumento della disoccupazione specie dei giovani di età tra i 15 e i 24 anni. Il Governo è così impegnato nella ricerca del reperimento, nelle pieghe del bilancio, di almeno un paio di miliardi di euro in modo che tra 5 anni possa efficacemente operare l'auspicato nuovo sistema di protezione universale dei redditi di tutti indistintamente i lavoratori. Si è, perciò, spostato in avanti il dibattito sulla c.d. flessibilità in uscita e, conseguentemente, sulla riduzione delle rigidità in uscita, nelle quali svetta l'attuale formulazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Qui la legge disciplina l'istituto della reintegrazione nel posto di lavoro, che si appunta all'ordine emesso dal giudice nei confronti del datore di lavoro per il licenziamento illegittimo di un dipendente occupato nell'impresa con più di quindici prestatori di lavoro ovvero con più di cinque ove trattasi di imprenditore agricolo. Ora, con la sentenza con cui vengono nullificati gli effetti del licenziamento, lo stesso giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore, stabilendo un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione con il versamento dei correlativi contributi previdenziali.

La nostra critica riflessione sull'ordine di reintegrazione investe specificamente il comma quinto dell'articolo in discorso che recita nei seguenti termini: «Fermo restando il diritto al risarcimento del danno così come previsto al quarto comma, **al prestatore di lavoro è data la facoltà di chiedere** al datore di lavoro **in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità** pari a quindici mensilità di retribuzione globale di fatto. Qualora il lavoratore entro trenta giorni dal ricevimento dell'invito del datore di lavoro non abbia ripreso il servizio, né abbia richiesto entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza il pagamento dell'indennità di cui al presente comma, il rapporto di lavoro si intende risolto allo spirare dei termini predetti». In proposito, è subito da rendere avvertiti come la surriferita opzione, ammessa *de iure* in forza di una libera scelta del lavoratore reintegrato, finisca per negare e, quindi, per svuotare di contenuto protettivo **l'interesse**, costituzionalmente e legislativamente riconosciuto, della persona del lavoratore **alla conservazione del posto di lavoro**. Si tratta di un interesse che prevale rispetto a quello proprio del datore di lavoro, manifestatosi con il licenziamento illegittimamente intimato. Quest'ultimo interesse cede, nella fase giudiziale della con-

troveria avente ad oggetto la domanda del lavoratore proposta contro il licenziamento insieme con la specifica richiesta di essere reintegrato nel posto di lavoro, di fronte all'interesse del medesimo a mantenere in vita il proprio rapporto di lavoro subordinato. Ecco, dunque, che l'effettività giudiziaria della tutela del posto di lavoro si concretizza proprio con l'ordine del giudice, pronunciato in sentenza, di reintegrazione del lavoratore, quando questi è stato licenziato con un provvedimento annullato o dichiarato nullo oppure inefficace. Se è incontestabile, però che, nell'ipotesi di c.d. stabilità reale, la sentenza sia capace di rimuovere gli effetti estintivi del rapporto di lavoro di cui trattasi, vale allora sottolineare come l'ordine di reintegrazione debba senz'altro configurarsi come una pronuncia sanzionatoria dell'effettiva continuazione giuridica di quello stesso rapporto. Dacché discende la considerazione per cui risulta largamente contraddittorio, a fronte dell'ordine di reintegrazione, quel singolare codicillo che la stessa legge collega all'anzidetto ordine in termini di una libera opzione accordata al lavoratore reintegrato, che ha così facoltà di **monetizzare** l'abbandono del posto di lavoro e, con esso, l'ordine stesso di reintegrazione. Senonché, nell'ipotesi dell'esercizio di detta facoltà, si appunta l'esigenza di individuare dogmaticamente quale sia la causa dell'estinzione del relativo rapporto di lavoro. Non v'è dubbio che l'esercizio dell'opzione si presenti come una manifestazione di volontà della parte contrattuale interessata, diretta a estinguere definitivamente il proprio contratto di lavoro. Tale manifestazione non può certo correttamente configurarsi come dimissioni dal servizio e, quindi, come un negozio giuridico unilaterale, in quanto il lavoratore optante non è assolutamente vincolato all'obbligo del preavviso. E neppure possono condividersi, da un lato, la tesi delle dimissioni per giusta causa, posto che, qui, manca del tutto il fatto giuridico che, di per sé, dovrebbe giustificare una tale forma del recesso del lavoratore, dall'altro, la tesi di una risoluzione *ex lege*, atteso che le cause di estinzione del rapporto di lavoro sono fissamente **tipizzate** nel recesso del datore di lavoro o del lavoratore con la previsione della risoluzione per mutuo consenso, della scadenza del termine, apposto al contratto di lavoro, e, infine, in caso di morte del lavoratore. Che queste e solo queste risultino essere le cause di estinzione del contratto individuale di lavoro, è affermazione non revocabile in dubbio ove si consideri come, nel lavoro subordinato, la legge non possa mai sostituirsi specificamente quanto al momento finale del rapporto di lavoro, alla volontà di ciascuna parte contrattuale. La conseguenza di ciò è che l'esercizio della facoltà di opzione in discorso è da qualificare come atto giuridico in senso stretto e precisamente come accettazione della proposta di contratto estintivo del rapporto di lavoro; proposta che la legge recupera, in modo coercitivo ma in forza del principio della conservazione degli atti giuridici, dalla volontà del datore recedente manifestata nell'impugnato provvedimento di licenziamento, poi annullato o dichiarato nullo o inefficace.

La riflessione fin qui svolta vale anche a definire la prevista risoluzione del rapporto del lavoratore reintegrato al verificarsi dei due eventi attinenti, rispettivamente, alla mancata ripresa del servizio e alla mancata richiesta del pagamento

dell'indennità in forza della riconosciuta opzione. E infatti, le predette ipotesi di estinzione del rapporto di lavoro del prestatore reintegrato possono configurarsi come cause di risoluzione consensuale per *facta concludentia*, vale a dire come ipotesi di accordo delle parti di estinguere il loro rapporto di lavoro che la sentenza, che ha dichiarato l'illegittimità del licenziamento e ha ordinato la reintegrazione, ha, invece, mantenuto in vita.

L'inaccettabilità oggi di una previsione legislativa che **monetizzi** l'interesse del lavoratore alla conservazione del posto di lavoro, discende dal giudizio di valenza politica che l'istituto della reintegrazione intende di per sé affermare. E ciò perché, nel rapporto di lavoro subordinato, la tutela della dignità del lavoratore è immediatamente e sempre collegata alla libera determinazione della volontà del medesimo, espressa anche tacitamente nel gioco dei contrapposti interessi che animano le diverse cause di cessazione dell'occupazione.

6. L'improcrastinabilità, a fini di una giustizia del lavoro più celere, dell'assegnazione al Giudice tributario del contenzioso in materia di contributi e premi

L'orpello normativo, che il surriportato comma quinto introduce nei termini di 30 giorni dagli eventi in esso previsti, non può non far meditare sugli scomposti effetti delle lungaggini temporali, connesse con le fasi giudiziali e quelle successive alla sentenza pronunciata con l'ordine di reintegrazione nel posto di lavoro. Ebbene, avuto riguardo all'attuale persistenza della crisi economico-finanziaria, è politicamente doveroso che il Governo attui la riforma della giurisdizione tributaria, scaricando dalle spalle del giudice del lavoro la notevole mole delle controversie in materia di contributi e premi.

Ciò, oltre al fatto che, sull'argomento, sia pure dopo 14 anni dall'entrata in vigore della particolare disciplina di cui al D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 3145, sarebbe

- 5 Tale decreto ha dettato l'innovativa disciplina in materia di "*armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi di lavoro dipendente e dei relativi adempimenti da parte dei datori di lavoro*". Ebbene, l'innovazione più significativa, con riferimento all'obbligazione contributiva, è giunta in virtù del superamento del concetto di "retribuzione imponibile", proprio del diritto previdenziale, attraverso l'introduzione, nel sistema giuridico del diritto tributario, dell'istituto del "*reddito di lavoro dipendente*". Ciò è rimasto attuato in forza di due disposizioni attinenti, per un verso, alla "*determinazione del reddito di lavoro dipendente*" e, per un altro verso, alla "*determinazione del reddito da lavoro dipendente ai fini contributivi*". C'è, poi, da sottolineare *fortiter* come il novellato art. 12 della legge n. 153 del 1969 abbia trasferito, all'interno dell'ordinamento tributario, l'intera e oramai superata materia della retribuzione imponibile. Si è così potuto affermare come, per espunzione legislativa, il diritto della previdenza sociale abbia, nei termini surriferiti, perso la disciplina della materia dell'obbligazione pubblicistica dei contributi e dei premi.

Si veda: F.P. ROSSI, *Al giudice tributario il contenzioso in materia di contributi e premi*, in questa Rivista, fascicolo n. 6/1999, p. 983; IDEM, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione tributaria: redditi da lavoro e imposte contributi e premi*, *ibidem*, fascicolo n. 1/2009, p. 79.

molto probabile trovare un'apertura per recuperare con immediatezza risorse finanziarie alla stregua di quanto avvenuto in forza dell'art. 39 (*Disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria*), comma 12, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, diventerebbe davvero determinante, a questi fini, estendere, una buona volta, le norme in materia di riordino della giustizia tributaria alle controversie previdenziali. In una tale auspicata ipotesi, tuttavia, occorrerebbe che si prevedesse l'introduzione di agevolazioni temporanee in favore dei soggetti obbligati al versamento dei contributi in parola riguardo a controversie ancora pendenti nel rito del lavoro. Cosicché, una volta ribadita dalla Corte di Cassazione la natura tributaria dei contributi previdenziali⁶, potrebbe tornare utile riprodurre, qui di seguito, la proposta di disposizione legislativa, pubblicata in questa Rivista nel fascicolo n. 1/2009, per il trasferimento al giudice tributario delle controversie in materia di contributi previdenziali e premi INAIL.

«Art. ...

1. A far tempo dal ..., appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i contributi previdenziali e i premi, le sanzioni amministrative, comunque irrogate dalle competenti soggettività pubbliche, gli interessi e ogni altro accessorio.
2. Il giudice tributario risolve in via incidentale ogni questione dalla quale dipende la decisione delle controversie di cui al precedente comma, fatta eccezione per le questioni in materia di falso e sullo stato o la capacità delle persone, diversa dalla capacità di stare in giudizio.
3. Nei procedimenti relativi alle controversie derivanti dall'applicazione delle norme riguardanti gli obblighi di contribuzione previdenziale, si osservano le disposizioni di cui all'art. 48 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.
4. Il contribuente per obblighi previdenziali, nei cui confronti siano stati effettuati accessi, ispezioni o verifiche ai sensi delle leggi in materia e al quale sia stato notificato il relativo verbale di accertamento o di illecito amministrativo, può formulare, anteriormente all'impugnazione dell'atto innanzi la Commissione tributaria provinciale, istanza in carta libera di accertamento con adesione, indicando il proprio recapito, anche telefonico. In tale ipotesi, si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute negli articoli 6, 7, 8 e 9 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.
5. Le disposizioni contenute nell'art. 182 *ter* del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, si applicano anche alle entrate contributive amministrative dagli enti previdenziali». Ove un tale disposto assumesse la veste di una norma di legge, verrebbe allora meno ogni perplessità circa il fatto che l'inapplicata riforma in discorso potrebbe continuare a procurare, nel tempo, un danno erariale per diversi miliardi di euro.

⁶ Da ultimo, si veda: Cass., sez. III pen., 28 aprile 2011-25 maggio 2011, n. 20845, con note di F. D'AYALA VALVA, in *Giur. e prassi amministrativa*, parte seconda, 2011, p. 293 ss.

RIASSUNTO

Riguardo alle delicate trattative per la riforma del mercato del lavoro, la cui conclusione è stabilita per marzo 2012, l'Autore introduce il suo studio al riguardo con una pregiudiziale di lotta alla corruzione, purtroppo dilagante, che concorre a bloccare l'occupazione giovanile. Insiste, poi, nella necessità di un diverso e maggiore impegno partecipativo del sindacato da attuare prevalentemente a livello territoriale e aziendale. Quanto, inoltre, alla c.d. flessibilità in entrata per l'occupazione soprattutto dei giovani, lo stesso Autore conviene che si dia largo spazio all'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato, mentre denuncia contraddizioni che sarebbero insite nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori nella parte in cui prevede che il lavoratore reintegrato possa monetizzare il suo diritto alla riconosciuta conservazione del posto di lavoro. Infine, egli continua ad auspicare il trasferimento al giudice tributario del contenzioso in materia di contributi previdenziali e premi soprattutto al fine di interrompere effetti negativi di una delle tante cause di danno all'Erario.

SUMMARY

Regarding the delicate negotiations for reforming the work market, whose conclusion was settled in March 2012, the Author introduces his study concerning a preliminary question about the fight against corruption, unfortunately widespread, that contributes to blocking youth employment. He insists on the need for a different and greater participatory undertaking by the union to implement on a territorial and corporate level. How much, in addition, to the so-called flexibility for youth to enter employment most of all, this Author agrees that much space should be given to the institution of apprenticeship, while he denounces the contradictions that are inherent in Art. 18 of the workers' statute, where it provides for the reinstated worker to be able to monetize his right to recognised conservation of his job. Lastly, he continues to hope in the transfer to the legal department tax judge concerning accident insurance and premiums above all to interrupt the negative effects of one of the many causes of damage to Revenue.