

# RECENTI PROVVEDIMENTI SUL LAVORO: DINAMISMO GOVERNATIVO E NODI DA SCIOGLIERE PER LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

PAOLO EMILIO ROSSI\*

## SOMMARIO

1. Indifferibile esigenza politica dell'Unione europea per una concreta lotta contro la disoccupazione giovanile. - 2. Stabilità finanziaria e crescita della economia reale nell'idea di flessibilità enunciata dal Presidente eletto, Jean-Claude Juncker, della Commissione europea. - 3. Il "Jobs Act" del premier Renzi attuato con l'iniziale legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78, e con la presentazione al Senato - atto parlamentare n. 1428 del 3 aprile 2014 - del disegno di legge per deleghe al Governo in materia di riforma del lavoro. - 4. Le perplessità sulle organizzazioni sindacali. - 5. Apprendistato e contratti a tempo determinato. - 6. "Il patto sociale per l'Europa" elaborato dalla Confederazione europea dei sindacati (CES).

## 1. Indifferibile esigenza politica dell'Unione europea per una concreta lotta contro la disoccupazione giovanile

Lo spaccato politico, che ha mostrato di avere, al suo interno, l'eletto nuovo Parlamento europeo, ha posto in tutta evidenza, però, l'esistenza di un comune denominatore a causa della crisi socio-economica dell'intera comunità, dovuta alla drammatica disoccupazione giovanile, che affligge la stragrande maggioranza delle nuove generazioni. In una tale atmosfera, di significativo e stimolante interesse è apparso l'intervento di Romano Prodi per la rinascita dell'industria e, conseguentemente, per una ripresa permanente dell'Italia e, al tempo stesso, dell'Unione europea, attraverso strutture produttive, specie quelle del settore industriale, «che rimane il nucleo portante della nostra economia, il fulcro di ogni possibile futuro sviluppo e la principale fonte, diretta o indiretta, di nuova occupazione»<sup>1</sup>. Egli ha declinato ben otto proposte, partendo, con una prima riflessione

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

<sup>1</sup> Così, R. PRODI, *La ripresa in Italia. Otto proposte per la rinascita dell'industria*, in *Il Messaggero*, 22 giugno 2014, pp. 1 e 4.

ne, dall'esperienza italiana in materia di credito atteso che le fonti di finanziamento delle nostre imprese sono, per l'85 per cento, di origine bancaria. Auspica, pertanto, «una legislazione volta ad aumentare la convenienza ad apportare capitale proprio nelle imprese mentre, nello stesso tempo, le associazioni imprenditoriali debbono spingere i loro associati a mettere più soldi nelle aziende. Avere imprese povere e padroni ricchi non giova né al proprietario, né all'impresa, che si indebolirà nel tempo e sarà incapace di affrontare la normale concorrenza e gli inevitabili periodi di crisi». Inoltre, per una buona politica industriale e considerato il fatto che le nostre imprese sono in generale imprese familiari, suggerisce di far ricorso ad una più stretta collaborazione fra potere pubblico e potere privato, sollecitando una legislazione volta a facilitare, sull'esempio della Germania, la nascita di fondazioni che, mantenendo il ruolo proprietario della famiglia, garantiscano la continuità dello sviluppo dell'azienda anche nei momenti di crisi familiari o di passaggi generazionali.

Giusta e inoppugnabile è, poi, l'affermazione, secondo cui «un'impresa è certamente un bene di proprietà privata ma che, nello stesso tempo, è un bene di interesse pubblico, perché destinato a fornire sviluppo e occupazione a tutta la collettività».

Come quinto obiettivo, Prodi avverte l'esigenza di una politica di attrazione delle multinazionali tenendo presente che mentre molte di esse fuggono atterrite da una burocrazia invincibile e da regole sulle modalità di prestazione del lavoro spesso incomprensibili, «alcune tra le imprese che da più anni hanno confidenza col nostro Paese (General Electric, Bosch o Philip Morris) hanno recentemente deciso di ampliare la loro presenza in Italia dopo avere diligentemente confrontato costi e convenienza rispetto agli altri paesi.

Senonché, è da dire, sulla base di quanto affermato in proposito dal Presidente di AIBE (associazione delle Banche estere in Italia), Guido Rosa, che le scelte degli investitori internazionali sono sempre più sollecitate dalle valutazioni su scenari competitivi, ponderando dove è più opportuno allocare risorse secondo criteri standard sempre più esigenti, selettivi e discriminanti per le condizioni strutturali in cui si trova ancora l'Italia. Sicché, le attività finanziarie, per le loro caratteristiche di operatività globale, necessitano di certezze economiche e di credibilità di regole e si indirizzano dove queste condizioni sono più convenienti<sup>2</sup>.

Un settimo obiettivo, enunciato da Prodi, afferisce agli orientamenti della politica energetica sia come fonte di investimenti e di occupazione sia come strumento di equilibrio della bilancia commerciale, che vede la nostra voce passiva più pesante nell'acquisto di materie prime e di fonti energetiche.

2 Così, G. ROSA, *La rinascita dell'economia italiana e gli operatori finanziari esteri*, in *Il Messaggero*, 29 giugno 2014, p. 20. Egli avverte altresì che le banche e gli operatori esteri sono pronti ad esercitare il proprio ruolo nel mercato dei capitali, a sostegno anche del tessuto produttivo delle imprese italiane, attraverso finanziamenti diretti e la sottoscrizione di strumenti obbligazionari e azionari, con modalità che siano di innovazione e di stimolo anche per il sistema bancario nazionale.

Infine, secondo l'illustre Professore, segna, come più importante, l'ultimo capitolo di politica industriale riguardante le risorse umane, le quali restano condizionate da un piano globale di valorizzazione delle medesime. «Ricerca e Sviluppo, formazione e istruzione sono l'unico reale strumento di crescita in un Paese con popolazione in costante diminuzione». Dacché fa discendere l'urgenza di una strategia a livello nazionale in materia di preparazione delle nuove risorse umane, in primo luogo per far capire a tutti gli italiani, anche con un'esplicita campagna pubblicitaria, il ruolo chiave dell'istruzione applicata in un mondo moderno e per dettare quindi alle regioni le linee-guida per mettere in atto un grande progetto di rilancio dell'istruzione tecnica unitario negli obiettivi ma diversificato in funzione delle specialità e delle vocazioni locali.

Diamo la nostra totale e ammirata adesione alle predette otto proposte per l'Italia, segnalando, con la dovuta umiltà, lo studio su *La competitività nella necessità di un patto sociale equo e sostenibile*, pubblicato in questa *Rivista* nel fascicolo n. 3 del 2012, p. 669 ss., dove abbiamo avuto modo di parlare del modello duale per favorire l'apprendista. In quell'occasione, segnalammo, in particolare, come si fossero intensificati i collegamenti diretti tra scuola e lavoro con un mix formativo che aveva consentito ai giovani frequentanti gli istituti professionali e quelli tecnici di svolgere il proprio percorso di istruzione realizzando una parte della didattica all'interno di un'impresa mediante stage, laboratori e altre attività pratiche. Ebbene, il tutto si pone come imperdibile obiettivo, non solo nazionale, ma soprattutto europeo, a favore dell'occupazione giovanile e contro l'allarmante disoccupazione dei lavoratori ultraquarantenni.

## **2. Stabilità finanziaria e crescita della economia reale nell'idea di flessibilità enunciata dal Presidente eletto, Jean-Claude Juncker, della Commissione europea**

Il Parlamento europeo ha eletto Jean-Claude Juncker Presidente della Commissione europea, quale candidato scelto dal Partito popolare europeo e confermato ad elezioni vinte e, quindi, designato dal Consiglio europeo, dopo essere stato valutato, in incontri dai partiti e dai gruppi del Parlamento europeo, che lo ha, infine, eletto a scrutinio segreto.

Intanto, il 2 luglio 2014, con l'inizio del semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi inaugurava tale evento con un discorso di 17 minuti dinnanzi al Parlamento europeo, rinviando ogni dettaglio del programma dell'Italia a un documento che era già stato distribuito ai deputati europei. Con quel discorso il premier italiano ha posto l'accento sulla necessità di dare slancio al progetto europeo, chiarendo che, se l'Europa si fosse fatta una foto con l'autoscatto, sarebbe apparso «*il volto della noia*» e ribadendo subito dopo che «*l'Italia non viene per chiedere ma per dare*», atteso

che l'Europa è «un popolo, una comunità». Ha giustamente sottolineato così che il patto di stabilità dell'Unione europea è, in realtà, un *Patto di stabilità e di crescita*, nel quale queste due sue inscindibili colonne «*servono all'Europa, non all'Italia*».

Abbiamo assistito a una reazione scomposta, e con un comportamento politico successivo di abbandono dell'aula parlamentare, del capogruppo del Partito popolare europeo, il tedesco Manfred Weber, il quale, ricordando l'elevato debito italiano, ha detto che «l'applicazione delle regole è l'unica via possibile, nonostante i mercati siano oggi più calmi, non dobbiamo allentare le regole. I debiti distruggono il nostro futuro».

Nella sua replica, Renzi reagiva alla sorprendente e pregiudizialmente malaccorta affermazione del nominato capogruppo tedesco, ricordando come nel 2003 alla Germania fu concesso di violare il limite di un deficit del 3,0 per cento del Pil. Aggiungeva, poi, che l'Italia «è un grande Paese che ha dalla sua parte, non solo la storia ma il futuro e se qualcuno pensa di venire qui a dare lezioni, ha sbagliato posto». E, come al solito, non è neppure mancata la stiletta giunta dal Presidente della Bundesbank, Jens Weidmann, il quale, nel ripetere l'affermazione del nostro premier sulla fotografia dell'Europa, ha gratuitamente detto: «*ma fare più debiti non è il presupposto della crescita*». Anche questa volta il premier Renzi non ha lasciato cadere nel vuoto questa stolta dichiarazione, così ammonendo: «Se la Bundesbank pensa di farci paura forse ha sbagliato Paese. Sicuramente ha sbagliato Governo. L'Europa non è dei banchieri tedeschi ma dei cittadini europei». Sulla stessa linea del citato Governatore si era espresso, in un convegno della CDU, il ministro delle Finanze, Wolfgang Schäuble, sostenendo di rifiutare il tema della flessibilità, pur ammettendo il «bisogno» di crescita e investimenti.

Puntuale e pungente è stato il commento del giornalista CARLO BASTASIN, che, nell'articolo *Uno scatto per il rilancio*, pubblicato nel quotidiano *Il Sole 24 Ore*, pp. 1 e 4, del 4 luglio 2014, ha così rilevato: «Ideologia e sfiducia si sovrappongono per esempio nel caso di Olanda e Finlandia, i guardiani del rigore che in realtà dal 2012 non riescono più a tenere il passo della Germania. Per conservare il consenso, i loro governi danno la colpa delle difficoltà ai paesi indebitati. L'inerzia delle convenienze politiche nazionali vanno combattute perché impediscono di vedere la ragionevolezza del compromesso che si delineerebbe naturalmente: un po' di flessibilità fiscale per realizzare riforme strutturali accompagnate da un rilancio degli investimenti».

Comunque, sulla flessibilità restano rocciosamente ferme le parole del premier Renzi, secondo il quale «noi non chiediamo di cambiare le regole, ma diciamo che rispetta le regole chi si ricorda che abbiamo firmato insieme il Patto di stabilità e crescita. La crescita come elemento fondamentale serve all'Europa e anche all'Italia: senza crescita l'Europa non ha futuro, continuando a stare fermi negli slogan non difenderemo neanche i singoli Paesi».

Ora, è doveroso fare il punto sulle paure che tedeschi e altri stranieri mostrano di avere riguardo al debito pubblico italiano, posto che l'Italia è stata il Paese che, rispetto all'Unione europea, ha presentato negli ultimi 22 anni il maggior numero di esercizi in avanzo statale primario: ben 21 anni su 22. Ebbene, poter vantare un avanzo primario, come nel caso dell'Italia, significa che il nostro Governo sarebbe in grado di avere a disposizione del denaro contante con cui pagare "cash" almeno una parte degli interessi che deve agli investitori. «Negli ultimi 22 anni il nostro Paese ha avuto un surplus primario superiore al 2% del Pil in ben 14 anni. La Francia mai, il Giappone un solo anno, la Gran Bretagna 4 anni, la Germania 5 e gli USA 6. Ciò dovrebbe assicurare tutti, dalla Merkel a Katainen sino a S&P, che il debito pubblico italiano è, sì, un problema grosso, ma assai meglio gestibile di quello dei debiti ormai altrettanto grandi ma meno sostenibili di molti altri Paesi»<sup>3</sup>.

Tutto quanto sopra riferito ha finito per trovare una sintesi ragionevole sulla flessibilità del Patto di stabilità e crescita nel programma esposto al Parlamento europeo dal neo eletto Jean-Claude Juncker e riguardante "l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico". Si tratta di un programma strutturato con solidità sia riguardo ai principi e alle regole, sia con riferimento alle priorità economiche e politiche espresse nei dieci settori strategici di intervento. Il tema più forte del programma è l'economia reale, in relazione alla quale le relative politiche, con il loro finanziamento sia a livello europeo che a livello nazionale, costituiscono il punto forte per il rilancio della crescita e dell'occupazione. Sono in gioco gli investimenti nei sistemi di infrastrutture integrate con un potenziamento dei finanziamenti anche attraverso la Banca europea per gli investimenti, il partenariato pubblico-privato e nuovi strumenti finanziari per le imprese.

Juncker si è impegnato a presentare, entro tre mesi un programma che preveda l'erogazione di 300 miliardi di investimenti in tre anni. Senonché, sul convincimento che l'Italia e l'Eurozona devono ricominciare a crescere, si auspica l'istituzione della figura del "Commissario all'economia reale" che sostenga con decisione il programma di Juncker. Secondo il Professore A. QUADRO CURZIO, una persona come Marco Buti sarebbe qui utilissima «anche perché avrebbe la capacità di interloquire con il Commissario, che conta molto, agli affari economici monetari»<sup>4</sup>.

3 Si veda in proposito l'approfondita analisi fatta dal giornalista M. FORTIS con l'articolo pubblicato da *Il Messaggero* il 29 luglio 2014 sul tema: *Conti pubblici. Tutte le armi per abbattere il nostro debito*, p. 1, e *Debito pubblico, un mostro da abbattere con coraggio*, p. 3; IDEM, *Eurozona in crisi. Il Conto salato del rigorismo di Merkel & C.*, *ibidem*, 5 agosto 2014, pp. 1 e 16.

4 Si veda l'articolo: *Finalmente attenzione all'economia reale*, pubblicato in *Il Sole 24 Ore* del 20 luglio 2014, pp. 1 e 4. Dello stesso Autore, sulle "scelte da fare", si segnala il fondo: «Un confine tra passato di crisi e futuro di ripresa», *ibidem*, 8 agosto 2014, pp. 1 e 16.

### 3. Il “Jobs Act” del premier Renzi attuato con l’iniziale legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78, e con la presentazione al Senato - atto parlamentare n. 1428 del 3 aprile 2014 - del disegno di legge per deleghe al Governo in materia di riforma del lavoro

Con l’approvazione da parte della Camera dei Deputati del disegno di legge di riforma elettorale abbiamo constatato una vera e propria rivoluzione politica del sistema paese. E infatti, il racconto svolto dal premier Renzi sugli interventi governativi circa il superamento del bicameralismo perfetto, la revisione costituzionale del titolo V dell’Ordinamento della Repubblica, il Jobs Act, la riforma del fisco, della Pubblica Amministrazione e della giustizia, ha innestato un nuovo modo di concepire il rapporto comunicativo tra chi governa e coloro che hanno diritto a conoscere, nella trasparenza, l’iter attraverso il quale verrebbe soddisfatto il bene comune. Si tratta di riforme strutturali dello Stato, le quali, in quanto tali, danno credibilità per conseguire una maggiore flessibilità dal versante del debito pubblico alla vigilia dell’applicazione del *Fiscal compact*. Secondo questo istituto fiscale il bilancio pubblico deve essere in pareggio o in attivo, e comunque un eventuale disavanzo strutturale non può essere superiore allo 0,5 per cento del Pil. Peraltro, un deficit strutturale fino all’1 per cento è consentito solo quando il rapporto debito-Pil è significativamente inferiore al 60 per cento, che costituisce l’altro rigido paletto che gli Stati devono rispettare. Sul punto, al fine di aiutare a comprendere l’oggettivo declino della paludosa liturgia della concertazione sociale, va presa coscienza del fatto che, nell’ipotesi di scostamenti temporanei dall’obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali, il Governo, per poter modificare il percorso di rientro e sentita la Commissione europea, è obbligato a presentare un apposito “atto politico” alle Camere, nel quale motivi e circoscrive lo scostamento indicando, al tempo stesso, il relativo piano di rientro. Tale “atto politico” deve essere approvato da ciascuna Camera a maggioranza assoluta e non può essere obbiettivamente concertato con le parti sociali. Del resto, sulle riforme contano i risultati, anche se l’apertura di credito concessa, in data 17 marzo 2014, dal Cancelliere tedesco Angela Merkel al nostro primo ministro Renzi è rimasta sintetizzata in questa plastica frase: «Vedo un bicchiere mezzo pieno, non mezzo vuoto, e il Governo italiano sta lavorando per riempirlo del tutto». E il rilievo più significativo, nell’analisi del Cancelliere, ha toccato la riforma del mercato del lavoro, modellata, secondo Renzi, sull’esperienza positiva tedesca e, quindi, commentata nel senso che essa «va nella giusta direzione». Senonchè, la Merkel ha ammonito come, soprattutto nel campo dell’occupazione, i risultati abbiano bisogno di tempi non brevi, così come si è verificato in Germania per conseguire benefici in circa tre anni al fine di veder creati più posti di lavoro. È stato così ribadito che le riforme strutturali sono indispensabili per generare la crescita e, quindi, per aumentare la produttività e ridurre la sconcertante disoccupazione giovanile.

Sul versante delle imprese, che rappresentano le due grandi economie manifatturiere dell'Unione europea, il vertice bilaterale italo-tedesco si è concluso, nell'incontro in discorso, con una dichiarazione congiunta delle Confindustrie di Italia e Germania in vista del Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2014. Tale dichiarazione declina sei punti, nei quali, in particolare, si domanda di attuare l'obiettivo di incrementare il sostegno all'industria nella misura del 20 per cento del Pil dell'Unione europea entro il 2020, mediante la definizione di un intelligente e coerente strategia continentale di politica industriale. Questa deve includere una nuova governance industriale europea, che sia in grado di dare una forte priorità alla competitività, ponendola al centro di tutte le politiche dell'Unione, specie quelle riferite al nuovo pacchetto energia e clima 2030. Viene auspicato, pertanto, un approccio integrato, idoneo a prendere in considerazione i tre pilastri della politica energetica, vale a dire: sostenibilità, competitività e sicurezza delle forniture. Da ultimo, le due Confindustrie si sono appellate al Consiglio europeo affinché venga sostenuta l'imprescindibile agenda di liberalizzazione commerciale, intensificando ogni sforzo politico-diplomatico per definire un più che significativo accordo commerciale con gli Stati Uniti. A detta del numero uno di Confindustria, Giorgio Squinzi, «gli imprenditori tedeschi e italiani sono pronti a questa sfida, lavorando insieme per il bene comune».

Il vertice dell'Unione europea del 20 e 21 marzo 2014 non è sembrato concedere assegni in bianco all'Italia e ciò fino a quando non saranno noti risultati concretamente raggiunti. In questo quadro è da cogliere l'indirizzo di politica sindacale che le grandi Centrali confederali stanno perseguendo con annunci di opposizione alle riforme riguardanti il mercato del lavoro e contro i risultati dell'opera di Carlo Cottarelli, commissario straordinario per il piano di *spending review*. Questi, in un'audizione al Senato, ha previsto, per il 2014, risparmi, per gli ultimi otto mesi, di euro 5 miliardi, avendo, però, come riferimento l'obiettivo di 7 miliardi di euro su base annua. Senonché, il tutto dipenderebbe dalle scelte politiche, le quali non potranno essere condizionate dalle organizzazioni sindacali, ormai prive del tavolo di confronto con il Governo. Così, la razionalizzazione del pubblico impiego comporterebbe una situazione di rischio per 85 mila dipendenti, prevedendosi la chiusura di una serie di enti e amministrazioni, equivalente a un costo di 3 miliardi di euro, mentre la capienza di un ritocco al blocco totale del turn over equivarrebbe a circa 90 mila minori assunzioni.

Ciò che impedisce ai Sindacati di opporsi al presunto attacco al *welfare* è che, per le vicende proprie dell'Unione europea e per quelle internazionali dell'Ucraina, della Crimea, della Russia, degli Stati Uniti, della Siria e della Palestina, la liturgia sindacale della concertazione è divenuta un relitto storico, relegando le organizzazioni stesse a posizioni prettamente corporativistiche e di stampo non partecipativo della solidarietà generale. D'altronde, la situazione del debito sovrano dell'Italia è imputabile, sia pure in una situazione di minore responsabilità politica, alle pretese e alle minacce ricorrenti dagli stessi Sindacati a ogni tentativo

di riforma della Pubblica Amministrazione e a ogni taglio di spesa pubblica inutile e inefficiente nonché inefficace riguardo al bene comune. Vero è che, per l'Italia, secondo il rapporto biennale dell'Ocse sulla situazione sociale nei 34 Paesi membri, «le recenti proposte di riforma del mercato del lavoro e l'estensione del sistema di protezione sociale, attraverso sussidi di disoccupazione universale e l'impegno per un più unificato sistema di supporto ai lavoratori con reddito minimo, rappresentano degli importanti passi nella buona direzione, ai quali si affianca la riduzione della pressione fiscale per i redditi medio bassi».

In occasione della promulgazione del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, recante: «Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese (Jobs Act)», il ministero del Lavoro chiariva che, con l'entrata in vigore di quel decreto, il datore di lavoro «può sempre instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato *senza causale*, nel limite di durata di trentasei mesi. Viene così superata la precedente disciplina che limitava tale possibilità solo al primo rapporto di lavoro a tempo determinato». Il Dicastero spiegava altresì che «la possibilità di prorogare un contratto di lavoro a termine in corso di svolgimento è sempre ammessa, fino a un massimo di otto volte nei trentasei mesi». Unica condizione per le proroghe, «il fatto che si riferiscano alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato inizialmente stipulato». Aveva, inoltre, precisato che, nell'introdurre il limite del venti per cento di contratti a termine che ciascun datore di lavoro può stipulare rispetto al proprio organico complessivo, il decreto farebbe comunque salvo quanto disposto dall'art. 10, comma 7, del D.Lgs. n. 368 del 2001, che, da un lato, lascia alla contrattazione collettiva la possibilità di modificare tale limite quantitativo e, dall'altro, tiene conto delle esigenze connesse alle sostituzioni e alla stagionalità. Infine, per tenere conto delle realtà imprenditoriali più piccole, veniva previsto che le imprese che occupano fino a 5 dipendenti possano comunque stipulare un contratto a termine, mentre, se si fa scadere un contratto, in sede di rinnovo permarrà l'intervallo di tempo tra 10 e 20 giorni per la proroga del vigente contratto a termine.

Senonché, ancora prima di conoscere il testo definitivo del decreto in parola, una parte delle Centrali confederali esprimeva contrarietà al predetto intervento, il quale non avrebbe conseguito una giusta razionalizzazione della legislazione sul lavoro. A ben vedere, si è trattato di posizioni ideologiche proprie di una concezione immobilista a contenuto conservatore, mal sorretta da un pregiudizio volutamente conflittuale, che denuncia cecità politica e sociale a causa di una tesi di aumento della precarietà occupazionale per quell'intervento riformatore. E il vicepresidente dell'ANCE, Gabriele Buia, parlava, invece, di importante innovazione, atteso che le nuove norme della materia *de qua* incentivano la buona flessibilità, rendendo particolarmente utile il contratto a termine per le imprese edili, le quali, essendo impegnate in gare e appalti, devono con frequenza far fronte a picchi produttivi e a periodi di pausa. Potrà così proseguire il rapporto di lavoro a termine senza dover aspettare quelle prescrizioni degli intervalli, che creavano



il rischio di dover fermare i cantieri. Con le nuove regole, poi, si dovrebbe verificare un significativo calo del contenzioso giudiziario.

Il decreto legge del Governo n. 34 del 2014 sul lavoro flessibile favorisce, a detta del ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, il processo di stabilizzazione, facendo, però, rilevare come in Italia i vari precari sarebbero i titoli delle partite IVA "fasulle".

Per il segretario generale della Cisl, Raffaele Bonanni, in Italia ci sono 650 mila "cocopro", almeno 500 mila finti lavoratori con la partita IVA, 54 mila collaboratori nella Pubblica Amministrazione e 52 mila associati in partecipazione. Ha soggiunto, poi, come formalmente sarebbero liberi professionisti che opererebbero in regime di mono committenza, vale a dire per una sola azienda, con tutti i vincoli di subordinazione che ne derivano.

Sarebbe questo il vero scandalo italiano su cui regna un'omertà assoluta? Bonanni annunciava, quindi, la campagna che la CISL avrebbe fatto nei prossimi mesi al fine di costringere le aziende a regolarizzare tutte queste forme di lavoro autonomo che, in verità, maschererebbero dei veri e propri rapporti di lavoro dipendente.

Sull'argomento, dobbiamo segnalare come spetti al ministro del Lavoro di rendere conforme alle leggi l'organizzazione del servizio ispettivo, ridando all'Inps e all'Inail i propri compiti istituzionali di vigilanza sulla regolarità dei versamenti dei contributi e dei premi e attuando a pieno la riforma di cui al D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314, recante norme su «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». Il Governo è obbligato a trasferire al giudice tributario tutte le controversie previdenziali in forza dell'art. 3 bis, primo comma, lett. a), della legge di conversione, con modifiche, 2 dicembre 2005, n. 248, del D.L. n. 203 del 2005, che ha novellato l'art. 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992 mediante l'inserimento, dopo le parole: «*tributi di ogni genere e specie*», del seguente inciso: «*comunque denominati*» e quindi anche i contributi previdenziali. La mancata attuazione di detta riforma ha prodotto fino all'anno 2008, inizio della grave crisi finanziaria, un danno all'Erario di circa 70 milioni di euro!

Comunque, il decreto legge in parola veniva convertito, con significative modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n. 78, in attesa dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente. E invece, il Governo comunicava alla Presidenza del Senato il disegno di legge recante: «Deleghe al Governo in materia di riforme degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro». Come previsto dall'articolo 6, comma 3, le deleghe dovranno essere esercitate ad invarianza di oneri finanziari, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pub-

blica. Il disegno di legge *de quo* si compone di tre capi e sei articoli ed è volto ad affrontare il delicato e preoccupante tema dell'occupazione, sotto i diversi profili concernenti il sistema della tutela a sostegno dei soggetti in cerca di occupazione, al riordino e alla semplificazione del mercato del lavoro, nonché alla possibilità di rafforzare le misure a tutela della genitorialità.

#### 4. Le perplessità sulle organizzazioni sindacali

Archiviato il frusto metodo della concertazione, capace nel passato di introdurre una sorta di sindacalizzazione della vita politica del Paese, e abbandonato il tratto solidaristico della rivendicazione salariale con l'obiettivo di redistribuire, in favore di categorie privilegiate di lavoratori e di cittadini, addirittura la ricchezza non prodotta, il nostro debito sovrano, che ci schiaccia finanziariamente, chiama il Sindacato all'osservanza dell'art. 39 della Costituzione per essere legittimato a concorrere a determinare la politica nazionale.

Diversamente, si staglia, nell'universo sindacale, lo stato giuridico di associazione di fatto di diritto privato, volta essenzialmente a perseguire interessi economici suoi propri, anche se di natura collettiva e con una struttura organizzativa di facciata sociale. Occorre valutare, pertanto, che ampiezza e limiti del riconoscimento costituzionale di libertà risultano condizionati dall'impostazione del rapporto fra l'art. 18 Cost. e il successivo art. 39: a seconda che si ritenga che lo *status* del sindacato sia regolato esclusivamente da quest'ultimo articolo e che la natura funzionale della situazione soggettiva tutelata dal medesimo consenta una completa scissura fra la sua disciplina e il generale diritto di associazione. Di contro, va considerato che, in ragione della natura associativa del sindacato, possa attribuirsi all'art. 18 una potenzialità espansiva nella sfera di esso, per cui detto articolo continua a regolarlo, sebbene con le integrazioni e ulteriori limitazioni che l'art. 39 introduce in considerazione del ruolo riconosciuto allo stesso sindacato. Dall'adesione all'una o all'altra opzione di fondo dipende la soluzione di alcune questioni particolari, riconducibili a una considerazione di tipo istituzionale ovvero meramente associativa dell'organizzazione sindacale. Il tema dei rapporti fra l'art. 18 e l'art. 39 assume rilievo al fine di stabilire i limiti dell'azione del sindacato privo della personalità giuridica, nel senso che il richiamo all'ordinamento interno «*a base democratica*» esprime una valenza ulteriore rispetto ai limiti del diritto di associazione ex art. 18. Occorre aggiungere quell'indirizzo che esclude, invece, che il richiamo al metodo democratico abbia un significato e un contenuto qualitativamente diversi dalla legge penale generale, dalla segretezza e dall'organizzazione paramilitare.

Peraltro, anche ad accedere alla tesi dell'*ulteriorità* della nozione di «base democratica», si ritiene che il collegamento con la disciplina generale del diritto di associazione non verrebbe meno comunque, e che, in mancanza di un'attuazione

legislativa dell'art. 39, il sindacato non potrebbe incorrere che nei limiti generali ex art. 18 e nelle sole misure compatibili con lo stesso. Costituisce sicuramente una funzione di carattere pubblico la facoltà del sindacato di stipulare, con la controparte, contratti di lavoro aventi validità obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, vale a dire con efficacia giuridica *erga omnes*. Senonché, la mancata acquisizione della personalità giuridica, da sempre e per sempre rifiutata dal sindacato, pone quest'ultimo alla stregua di un "re nudo", privo di quelle funzioni pubbliche che lo legittimerebbe a rivendicare quella concertazione di livello governativo, volta a concorrere alla determinazione della politica non solo nazionale, ma altresì europea. Sicché, oggi, il sindacato, non registrato secondo un'emananda legge e, perciò, privo di personalità giuridica, dovrebbe rimanere "bloccato" nell'angolo degli spettatori delle vicende giuslavoristiche, autoannullandosi nel globale contesto degli interessi collettivi professionali.

Come può partecipare e dialogare lo stesso sindacato all'attuale strategia del Governo in tema di dirigenza statale in vista della riduzione degli stipendi aumentati con le indennità di risultato, del mutamento dei relativi contratti a tempo indeterminato, della rotazione degli incarichi nonché del ruolo unico dei dirigenti? Con lo sciopero? Ma per proclamarlo, il sindacato deve aver riconosciuto, da una legge da emanare doverosamente, che il proprio statuto sancisca «un ordinamento interno a base democratica». Altrimenti, cade nell'illegalità e persino la proclamazione dello sciopero sarebbe politicamente illegittimo!

L'interesse generale della collettività non potrà mai essere soffocato da interessi egoistici di parte privata, ancorché collettivamente associata. Del resto, nel contesto dell'Unione europea, o il sindacato si muove coerentemente alle politiche definite dal Consiglio e dal Parlamento o si annulla di per sé, come sta per avvenire con l'eliminazione del Cnel.

## 5. Apprendistato e contratti a tempo determinato

E veniamo alla riforma dell'apprendistato, atteso che, esclusivamente per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. In considerazione, poi, della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione che tenga conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione almeno nella misura del 35 per cento del relativo monte ore complessivo. Viene, inoltre, garantita la parità di trattamento nei confronti di tutti coloro che sono in cerca di occupazione negli Stati membri dell'Unione europea, indipendentemente dal luogo di residenza, eliminan-

do così il domicilio quale requisito legale per beneficiare delle politiche attive e introducendo i requisiti della residenza e della contendibilità della persona interessata. In altri termini, lo scopo sarebbe quello di consentire al giovane di rivolgersi a un servizio per l'impiego, a prescindere da dove risieda, rendendo operativo in tal modo il piano europeo "Garanzia giovani", il quale investe 1,5 miliardi di euro nel biennio 2014-2015 in favore delle imprese che assumeranno *under 30* a tempo indeterminato finanziando anche i tirocini formativi o l'auto imprenditorialità.

Riguardo, poi, alla semplificazione della disciplina contrattuale, il ricorso alla forma scritta del contratto e del patto di prova è richiesto per la costituzione del rapporto. Il contratto di apprendistato deve contenere, in forma sintetica, il piano formativo individuale definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. La Regione provvede a comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dall'avviso dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarati disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province di Trento e Bolzano in data 20 febbraio 2014. Va segnalato come la comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro debba essere fatto ai sensi dell'articolo 9 *bis* della legge di conversione 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni.

Una completa trattazione sul contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, nella prospettiva di una più completa formazione occupazionale dei giovani di età inferiore ai 29 anni, è stata fatta nell'articolo: *La riforma della riforma sul lavoro*, pubblicato in questa *Rivista* nel fascicolo 3/2013, p. 325 ss. e, per l'argomento specifico, p. 333 ss.<sup>5</sup>

5 In data 30 luglio 2014, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha diramato la circolare n. 18/2014, avente ad oggetto: «D.L. n. 34/2014 (conv. da L. n. 78/2014) recante *disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - contratto a tempo determinato, somministrazione di lavoro e contratto di apprendistato - indicazioni operative per il personale ispettivo*».

In particolare, sul contratto di apprendistato il Ministero ha inteso porre in evidenza il fatto che la formazione di base e trasversale rimane, nei limiti di quanto stabilito dalle Regioni e Province autonome, obbligatoria. Peraltro, tale obbligatorietà va definita ai sensi delle linee guida del 20 febbraio 2014 secondo le quali l'offerta formativa pubblica deve essere intesa obbligatoria nella misura in cui: a) sia disciplinata come tale nell'ambito della regolamentazione regionale, anche attraverso specifici accordi; b) sia realmente disponibile per l'impresa e per l'apprendista, intendendosi per "disponibile" «un'offerta formativa formalmente approvata e finanziata dalla Pubblica Amministrazione competente che consente all'impresa l'iscrizione all'offerta medesima affinché le attività formative possano essere avviate entro 6 mesi dalla data di assunzione dell'apprendista»; c) ovvero, in via sussidiaria e "cedevole", sia definita obbligatoria dalla disciplina contrattuale vigente. Spetta, allora, alla Regione provvedere a comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarati disponibili, ai sensi delle linee guida del 20 febbraio 2014. Conformemente ai contenuti di queste ultime, il piano formativo "in forma sintetica" può limitarsi ad indicare esclusivamente la formazione finalizzata all'acquisizione di competenze tecnico professionale e specialistiche.

Per quanto riguarda il contratto a termine, il legislatore del 2014 ha disposto che è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato di durata non superiore a trentasei mesi, comprensiva di eventuali proroghe, 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 nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi dell'art. 20, comma 4, del D.Lgs. n. 276 del 2003. In particolare, il numero complessivo di contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore di lavoro non può eccedere il limite del 20 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza dal 1° gennaio dell'anno di assunzione. Diversamente, è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato da parte di datori di lavoro che occupino fino a cinque dipendenti. La legge ha definitivamente sancito che l'apposizione del termine resta priva di effetto vincolante ove non risulti, direttamente o indirettamente, da atto scritto. Infine, le proroghe sono ammesse, fino ad un massimo di cinque volte, nell'arco dei complessivi trentasei mesi, indipendentemente dal numero dei rinnovi, a condizione che si riferiscono alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato.

Il limite percentuale dal 20 per cento del numero di lavoratori a tempo indeterminato non si applica ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra istituti pubblici di ricerca ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere in via esclusiva attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa.

## 6. “Il patto sociale per l'Europa” elaborato dalla Confederazione europea dei sindacati (CES)

Nel mese di maggio 2014 è partita la *Youth guarantee*, vale a dire il programma che l'Italia predispose per offrire ai giovani fino ai 25 anni, una opportunità di lavoro o di studio entro quattro mesi dalla disoccupazione o dall'uscita dalla scuo-

D'altra parte, per quanto riguarda la nuova disciplina del contratto a termine, va osservato come il legislatore abbia evidenziato che il limite delle cinque proroghe trovi applicazione “indipendentemente dal numero dei rinnovi”. In proposito, viene ricordato che la proroga è un istituto diverso da quello dei “rinnovi”. E infatti, si ha “proroga” di un contratto nel caso in cui, prima della scadenza del termine, lo stesso venga prorogato ad altra data. Si ha, invece, “rinnovo” quando l'iniziale contratto a termine raggiunga la scadenza originariamente prevista (o successivamente prorogata) e le parti vogliano procedere alla sottoscrizione di un ulteriore contratto.

Infine, sulla disciplina dei diritti di precedenza, viene sottolineato come l'art. 5, comma 4 *quater*, del D.Lgs. n. 368 del 2001 già prevedeva un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato per i lavoratori a termine che avessero prestato attività lavorativa per un periodo di lavoro di sei mesi; diritto esercitabile in relazione alle assunzioni effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine e fatte salve diverse disposizioni della contrattazione collettiva.

la. Il piano “Garanzia giovani” porta in dote europea 1,5 miliardi di euro e avrà corso dopo la firma delle convenzioni da parte di ciascuna Regione, una volta aperto il portale nazionale per la registrazione telematica dei giovani ed essere successivamente contattati dalle strutture territoriali. Il riparto dei fondi, oltre a quelli dell’Unione europea e a quelli relativi al cofinanziamento nazionale e alle risorse dei fondi sociali europei regionali, è avvenuto sulla base dei disoccupati e precisamente alla Campania andrà la fetta maggiore pari a euro 191,6 milioni, mentre alla Sicilia e alla Lombardia resta assegnata una stessa quota di poco superiore a euro 178 milioni. Le convenzioni, firmate dai Presidenti delle Regioni, dovranno indicare il procedimento mediante il quale saranno assegnati i rispettivi *budget* per ogni singola spesa attinente ad una delle nuove voci individuate, come, ad esempio, l’orientamento, la formazione, l’apprendistato, i tirocini.

Come s’è visto, nella legge 78/2014, è stata confermata la parità di trattamento per chi cerca un impiego negli Stati membri dell’Unione europea, indipendentemente dalla residenza, eliminando il domicilio come requisito legale per beneficiare delle politiche attive del lavoro.

Attesa la nostra piena condivisione sui contenuti di riflessione politica, economica, sociale e sindacale in genere, elaborati dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) nel *Patto sociale per l’Europa* in data 12 marzo 2014, avvertiamo l’utilità conoscitiva di esso e ne riportiamo qui di seguito le significative asserzioni.

L’appello proposto per un *Patto sociale per l’Europa* declina, dunque, le seguenti constatazioni e auspici: «**Assistiamo** a fenomeni quali crescenti disegualianze, aumento della povertà ed esclusione sociale, disoccupazione alle stelle, precarietà del lavoro, che colpisce in modo particolare i giovani, ed una crescente disillusione nei confronti del progetto europeo. **Assistiamo** ad un preoccupante aumento del nazionalismo, del razzismo e della xenofobia. Questa tendenza, aggravata dalla concorrenza delle basse retribuzioni, potrebbe portare ad un rifiuto del progetto europeo che la CES ha sempre sostenuto.

**Vediamo** minacciato l’assetto economico e sociale dal dopoguerra, che ha portato alla creazione dell’Unione europea e del modello sociale europeo. Questo modello sociale, unico nel suo genere, ha portato notevoli vantaggi per i cittadini e lavoratori e ci ha consentito di ricostruire passando da una situazione di crisi ad una di prosperità. **Riteniamo** che l’unione monetaria debba servire al conseguimento del processo di integrazione europea basato sui principi della pace, della democrazia e della solidarietà, nonché sulla coesione economica, sociale e territoriale. Questo è il modo per garantire un futuro ai cittadini in un mondo globalizzato. **Ricordiamo** che obiettivo dichiarato dall’UE è il progresso economico e sociale. Conseguire gli obiettivi 2020 dell’Unione europea richiede società socialmente stabili, crescita economica sostenibile ed istituzioni finanziarie a servizio dell’economia reale. **Crediamo** che tramite il dialogo sociale potremmo ricercare soluzioni eque ed efficienti per rispondere alla grave crisi che l’Unione

si trova ad affrontare. Ma purtroppo riscontriamo che la democrazia sul posto di lavoro e il dialogo sociale sono spesso ignorati, messi a repentaglio e negati.

**Chiediamo** all'Unione europea di concentrarsi sulle politiche atte a migliorare le condizioni di vita e di lavoro, sulla qualità dell'occupazione, su retribuzioni eque, sulla parità di trattamento, su un dialogo sociale efficace, sui diritti umani e sindacali, su servizi pubblici di qualità e sulla tutela sociale - ivi comprese disposizioni in tema di sanità e pensioni eque e sostenibili - nonché su una politica industriale volta a favorire una giusta transizione verso un modello di sviluppo sostenibile. Tali politiche contribuiranno a dare fiducia ai cittadini nel loro futuro comune. **Respingiamo** tutte le politiche che portano a una concorrenza a ribasso in tema di diritti del lavoro, retribuzioni, sicurezza sociale, imposte e ambiente.

**Sosteniamo** politiche economiche coordinate nonché l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici, ma deploriamo le misure di *governance* economica adottate che minano le conquiste sociali degli ultimi decenni, soffocano la crescita sostenibile, la ripresa economica e l'occupazione e distruggono i servizi pubblici. Per questo motivo ci opponiamo al Trattato in tema di Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria (TSG).

**Chiediamo** un patto sociale per l'Europa i cui contenuti proponiamo di discutere e concordare a livello tripartitico europeo con il dibattito sui seguenti elementi: *a)* Contrattazione collettiva e dialogo sociale; *b)* *Governance* economica per la crescita sostenibile e l'occupazione; *c)* Giustizia economica e sociale.

Dovrebbero essere stanziati risorse aggiuntive, recepite grazie ad un miglior utilizzo dei fondi strutturali europei, alla Banca europea degli investimenti, all'emissione di *projet bond* e ad una tassa sulle transazioni finanziarie adeguatamente congegnata, da impiegare a fini sociali e ambientali».

## RIASSUNTO

Secondo l'Autore, il Governo Renzi avrebbe innescato un nuovo modo di concepire il rapporto comunicativo tra chi governa e coloro che hanno diritto a conoscere, nella trasparenza, l'*iter* attraverso il quale verrebbe soddisfatto il bene della collettività organizzata nello Stato. Dopo aver riferito dell'intervento di Romano Prodi, che ha declinato ben otto proposte per una ripresa permanente dell'Italia, lo stesso Autore si sofferma sulle vicende del Parlamento europeo. Avverte l'oggettivo declino della liturgia della concertazione sociale, soffermandosi sul vertice bilaterale italo-tedesco del 17 marzo 2014, conclusosi con una dichiarazione congiunta delle Confindustrie di Italia e Germania. Segnala, poi, come il debito sovrano dell'Italia schiacci l'economia nazionale e obblighi il Sindacato all'osservanza dell'art. 39 della Costituzione per essere legittimato a concorrere a determinare la politica nazionale attraverso un'apposita legge per la

sua libera e volontaria registrazione e conseguente attribuzione della non più procrastinabile personalità giuridica. Dà, infine, conto della nuova disciplina in materia di apprendistato e di contratto a tempo determinato e rende noto il “Patti sociale per l’Europa”, elaborato dalla Confederazione europea dei sindacati (CES).

## SUMMARY

According to the author, the Renzi Administration has started off a new way of understanding the communicative relationship between people in government and those with a right to clearly know about the *process* through which the state-organised common good would be satisfied. After having written about Romano Prodi’s speech, who set out eight proposals for a permanent recovery of Italy, the same author focussed on the history of the European Parliament. He warned about the objective decline of the liturgy of social consultation, focusing on the bilateral Italo-German summit on 17 March 2014, which ended with a joint statement by the Industrial Associations of Italy and Germany. He then reported on how the Italian sovereign debt was crushing the national economy and was obliging the Unions to comply with Article. 39 of the Constitution. In order to be eligible to take part in determining national policy, they were complying through a special law for freely and voluntarily registering unions and, a matter which can no longer be postponed, for attributing them with a consequent legal status. He finally illustrated the new regulations regarding apprenticeship and fixed-term contracts and announced the “Social Pacts for Europe”, prepared by the European Trade Union Confederation (ETUC).