

LA RIFORMA DEL LAVORO
SPUNTI PER UN MIGLIORAMENTO.

Giuseppe Farina

1. I difetti della legislazione italiana.

Di tanto in tanto studiosi di economia o di diritto segnalano i danni che una larga parte della legislazione italiana provoca alle attività delle imprese e dei singoli soggetti. Sarebbe sufficiente avviare un sistema diverso di fare e scrivere leggi, per ottenere risultati positivi e strutturali per il mondo economico.

I danni provengono da più cause. Tre qui interessano maggiormente.

1.1. **L'alluvione delle norme.** È un fattore di cui molti non si rendono conto, ma è estremamente dannoso.

Non si dovrebbe pensare che, per disciplinare un qualsiasi settore o risolvere una qualsiasi questione (che talvolta non ha sostanziale rilevanza), si debba necessariamente legiferare.

E l'aggravante è che, in non pochi rami dell'ordinamento giuridico, alle leggi statali si possono affiancare i regolamenti governativi, le leggi regionali, quelle provinciali (Trentino-Alto Adige), i regolamenti locali. E via sino ai contratti collettivi (in materia di lavoro subordinato, s'intende, ma anche di lavoro autonomo), che hanno anche essi

una scala gerarchica di efficacia.

Le difficoltà, e nei riguardi della gente comune e degli esperti, sono spesso insormontabili per venire a capo di una questione con adeguata sicurezza.

1.2. La **spesso insufficiente redazione delle norme.**

Raramente si trova un testo semplice, conciso, chiaro.

Avviene spesso che le regole delle fonti normative siano affidate alla stesura di chi ha fretta o è trascurato o non ha un'adeguata cultura giuridica o ignora che si può, più efficacemente, enunciare un principio dal quale far discendere una o più conseguenze con esso coerenti.

Senza perdersi perciò in *profluvii* di parole.

Uno degli esempi più *percepibili* può essere indicato nel *nuovo* art. 117 della Costituzione – introdotto nel 2001 – sulla ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni. È un confuso elenco di materie e di competenze, sul quale ha fatto in qualche modo ordine la Corte costituzionale, nei purtroppo frequenti giudizi fra Stato e regioni, ove si discute della conformità alla legge fondamentale di norme dell'uno o delle altre. Nella sua stesura precedente l'art. 117 era più leggibile, anche da persone non esperte in diritto costituzionale.

1.3. Lo **stato della giustizia civile**, quanto meno **per il suo affannoso ritardo.**

Gli interventi sul processo civile, anche se dipendenti più direttamente da una legiferazione che vede come protagonista e proponente il Ministero della giustizia, sono più spesso il frutto di asserite, e spesso non coordinate, priorità, alle quali si dà una corsia preferenziale, anziché di meditate semplificazioni, prima di tutto procedurali, dalle quali possano scaturire accelerazioni e speditezza nel decidere.

2. La riforma del lavoro del 2012.

Un esempio recente del triplice concorso dei fattori segnalati appare la legge 28 giugno 2012, n. 92, che è stata intitolata: “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro *in una prospettiva di crescita*”.

Già questa iniziale meta prefissa avrebbe dovuto suggerire un testo breve, mirante all’efficacia (per metterlo alla portata di tutti), alla semplificazione della disciplina esistente ed alla eliminazione delle distorsioni, rilevate dalla giurisprudenza e dalla dottrina più avvertite.

Invece questa legge esigerebbe qualche sostanzioso miglioramento. Principalmente a tutela dei lavoratori e dei datori di lavoro, che certamente devono rivolgersi ancora più frequentemente, rispetto a quanto non avvenisse prima, ad esperti, per venire a capo delle questioni che rivestono per loro interesse diretto.

2.1. Il profluvio delle norme.

Un primo elemento non positivo va ravvisato nella massa magmatica delle disposizioni introdotte.

Si tratta di 4 articoli: quelli del disegno di legge iniziale erano molti di più, ma, per sopravvenute ragioni di celere approvazione parlamentare, sono stati riuniti in 4 gruppi. Sono però composti, in totale, da 270 commi.

Sono quindi almeno 270 nuove regole (sono di più, per la verità) che chiunque presti opera subordinata o di lavoro autonomo dovrebbe conoscere per tutelare i propri diritti. E non è certo possibile.

La lettura di questi articoli è ostica anche per *normali* conoscitori delle leggi del settore. Sicuramente è meno ostica per gli accademici o i professionisti specializzati in controversie di lavoro. Ma quanti sono costoro?

Le norme sono di certo il frutto di una conoscenza analitica della materia. Era tuttavia possibile porre dei principi fondamentali, adatti a regolare i numerosi tipi di rapporto di lavoro esistenti o introdotti *ex novo*. E ciò sarebbe stato bastevole, col risultato di una lodevole semplificazione.

2.2. Il gran numero di tipi di rapporti di lavoro.

È, appunto, questo della *numerosità* l'elemento di ulteriore difficoltà.

La legge infatti disciplina, *ex novo* o con modifiche, un numero

cospicuo di rapporti. Sono qui elencati:

a) apprendistato. Ve ne sono di tre tipi (per qualifica e diploma professionale; professionalizzante; di alta formazione e ricerca). È difficile immaginare quanti giovani saranno in grado di distinguerli, se subiscono scorrettezze o non sono adeguatamente tutelati;

b) tirocinio. È formativo e di orientamento. Non molti sanno distinguerlo dall'apprendistato;

c) lavoro subordinato a tempo indeterminato;

d) lavoro subordinato a tempo determinato;

e) lavoro subordinato a tempo parziale. È di tre tipi (orizzontale, verticale, misto), ma la distinzione non ha molta sostanza, se non per gli enigmisti;

f) lavoro accessorio. Dà luogo a prestazioni di carattere occasionale, pagati con dei “buoni” (da molti chiamati: voucher), comprensivi dei contributi sociali;

g) lavoro a progetto. È un tipo di lavoro autonomo già da qualche anno regolato con legge. Esige un contratto stipulato in forma scritta ed equivalenza di contribuzione col lavoro dipendente (che ne scongiura, in parte, l'abuso);

h) associazione in partecipazione. È una delle forme sospettate facilmente di elusione delle più onerose norme sul lavoro dipendente. Ne è stata limitata l'applicazione a pochi *associati*;

i) lavoro intermittente. Consiste nella messa a disposizione di un datore di lavoro, per soggetti fra i 24 ed i 55 anni, delle loro attitudini lavorative per tempi limitati, ma che possono essere ricorrenti. È stabilito un obbligo di comunicazione preventiva ad un ufficio territoriale del lavoro;

l) lavoro in somministrazione. Si ha quando il lavoratore è dipendente di un'agenzia per il lavoro, e questa lo invia a prestare opera presso un utilizzatore. I rapporti hanno un limite di durata (36 mesi);

m) lavoro con partita IVA. Supera la presunzione di rapporto di lavoro dipendente in presenza di indici precisi di fatturato con più clienti, di durata dei rapporti, di presenza non continua nei luoghi di lavoro di pertinenza del cliente.

Appare facile pronosticare che la complessità delle figure lavorative, e la correlativa complessità delle norme, non renderanno molto agevole, né elastica la disciplina dei rapporti di lavoro. E quindi non faciliteranno gli orientamenti degli imprenditori nelle varie scelte, né tuteleranno meglio le ancor più ridotte garanzie *fondamentali* di chi opera (solo le fondamentali, non quelle accessorie, che qualche miope attore del settore non usa distinguere dalle prime).

3. Il nuovo speciale processo sui licenziamenti.

L'altro intervento suscettibile di miglioramento è quello consi-

stente nella introduzione, nella *galassia* dei procedimenti della giustizia civile, di un nuovo processo.

È quello nel quale si controverte di licenziamenti intimati in connessione con il *nuovo* art. 18 della legge n. 300 del 1970 (che prevedeva e, in parte, continua a prevedere forme di tutela reintegrativa contro un licenziamento illegittimo subito da un lavoratore subordinato).

Da non pochi lati piovono dissensi su questa ennesima estemporanea *soluzione*, a causa della grave situazione della giustizia civile. È stata creata una immaginata, ma non organizzata, né verificata, corsia preferenziale per i ricorsi contro quei licenziamenti.

Questo *rito speciale* prevede termini di trattazione molto compressi, ma fa passare da tre a quattro delle fasi di giudizio e non reca i necessari interventi sull'insieme dei magistrati addetti alla materia. Le altre cause di lavoro possono attendere tempi migliori, anche se per esse già vige un *rito speciale*, introdotto nel 1973 (legge n. 533).

4. La nuova tutela del lavoratore contro i licenziamenti illegittimi.

Con la legge in questione è stata, in larghissima parte, riscritta la disciplina della tutela dei lavoratori di fronte alle misure di licenziamento, quando queste siano state, in giudizio, riconosciute illegittime.

Non ne sono scaturite né semplificazioni delle regole, né soluzioni particolarmente *equitative*, nel senso di un equilibrato contemperamento degli interessi contrapposti. In specie per quel che riguarda quelli della parte che abbia avuto ragione dinanzi ai giudici.

4.1. **Discutibile necessità della modifica dell'art. 18.**

In primo luogo, sembra che si dovesse dissentire dalla necessità di porre mano alla modifica dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, introdotto nel 1970 (e martoriato, in anni seguenti, con alcune modifiche che ne avevano reso meno garantista il risultato).

L'esigenza di correzioni veniva sostenuta o da chi ignorava il vero contenuto della norma – che prevedeva la reintegrazione nel posto *quando il licenziamento fosse stato riconosciuto contrario alla legge* – o da chi teorizzava che uno dei motivi per i quali gli investimenti di imprenditori di altri paesi in Italia erano inibiti da questa legislazione.

Di quest'ultima tesi non è mai stata data una dimostrazione basata su dati concreti e indiscutibili, sicché è sembrata semplicemente occultare l'intento di alcuni imprenditori di non subire conseguenze dannose, derivanti dalle lungaggini dei processi (imputabili anche agli stessi datori di lavoro, ostinati nella illiceità del loro operare), le quali portano risarcimenti onerosi a carico di chi ha violato la legge.

Un sereno esame della questione faceva concludere che non vi era necessità di modificare l'art. 18, ma semmai di studiare un possibile (ed è possibile) modo di definire questi giudizi molto tempestiva-

mente.

Il punto da non trascurare è che qui si tratta di licenziamenti che in *giudizio sono stati riconosciuti come intimati in violazione della legge e del contratto di lavoro.*

E, per tutti i casi di danno ingiusto (cioè contro la legge) recato da un fatto doloso o colposo, vige il principio generale che chi ha commesso il fatto *deve risarcire il danno* – così stabilisce l’art. 2043 del codice civile – e che può essere richiesta la *reintegrazione in forma specifica* – così stabilisce l’art. 2058 – salvo casi particolarissimi.

Quindi, secondo il generale principio ora ricordato, *chi è licenziato ingiustamente ha diritto alla reintegrazione nel posto.*

L’art. 18, nella precedente versione, non faceva altro che applicare il principio in questione.

4.2. **Le complicazioni derivate.**

In secondo luogo, si devono porre in rilievo le complicazioni apportate dalle ultime modificazioni recate all’art. 18.

Un evidente sintomo è la pesante corposità del nuovo testo:

nella versione originaria del 1970, l'articolo si componeva di 7 commi e di 371 parole;

nel testo entrato in vigore il 18 luglio 2012, si hanno 14 commi e 1669 parole.

La complessità o, meglio, le complicazioni che derivano da un

simile fiume di norme sono intuibili da tutti.

4.3. **I dubbi che comportano le soluzioni introdotte.**

Ed ecco, di seguito, alcuni elementi di dubbio sulla qualità (nel senso della suscettibilità di far sorgere controversie) e la costituzionalità delle nuove regole.

a) Sono previsti sette casi diversi di licenziamenti illegittimi:

- quattro con reintegrazione nel posto (commi 1-3, 4, 7 e 11);
- uno con reintegrazione *spontanea* da parte del datore di lavoro (comma 10);
- due con risoluzione del rapporto, vale a dire con soli risarcimenti economici da sei a ventiquattro mensilità (commi 5 e 6).

b) Chiunque abbia esperienza di controversie sarà in grado di pronosticare che qualsiasi buon difensore dei licenziati sosterrà la tesi che si tratta, in ogni caso, di licenziamenti che danno la più ampia tutela al loro cliente. E qualsiasi difensore dei datori di lavoro sosterrà la opposta tesi che si tratta, in ogni caso, di licenziamenti che, se illegittimi, provocano il minor onere per il loro difeso.

Dunque la capacità professionale dei difensori li porterà, quanto più spesso possibile, ad ampliare il campo delle verifiche. E quindi a portare nei processi più questioni, con evidente effetto di complicazioni e di prolungamento dei tempi di risoluzione di essi.

Non sembra questa la mossa che doveva ispirare il legislatore nel

modificare l'art. 18.

c) La graduazione fra casi di reintegrazione e casi di risoluzione, con minor tutela quindi, anche economica, sembra suggerita dal corrispondente grado di violazione delle norme che rendono il licenziamento. Ad esempio, quello discriminatorio (sesso, appartenenza ad un partito o adesione ad un sindacato) è considerato lesivo di interessi fondamentali del lavoratore.

Invece, un licenziamento mancante di motivazione o intimato in violazione di procedure di conciliazione o di quelle in tema di sanzioni disciplinari può dar luogo alla sola indennità risarcitoria, tenendosi fermo lo scioglimento del rapporto.

Questa seconda soluzione appare contrastare, in qualche modo, con una sostanziale tutela del diritto al lavoro e con il principio di eguaglianza di trattamento sancito dalla Costituzione.

Si deve partire dalla considerazione che l'interesse tutelato nel rapporto di lavoro subordinato è quel diritto al lavoro espressamente riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 4 e dall'art. 35 della Costituzione. Non si può quindi giustificare la norma per la quale il far mancare, con un certo tipo di licenziamento, i mezzi di sussistenza ad un lavoratore possa comportare una minore responsabilità del datore di lavoro, *riconosciuto in torto*. Egli è sempre responsabile di violazione di leggi e di contratto. La volontà di infrangere regole poste a disciplina del rapporto di lavoro non è *contra legem* in misura *attenuata* e l'in-

teresse vitale del lavoratore non ne è stato leso in misura *minore*.

Si deve confidare in una serena riconsiderazione del problema, ma, forse più realisticamente, in un'analisi della questione da parte della Corte costituzionale.

5. Una breve conclusione.

In sintesi, il castello di norme introdotte non può, in questo primo periodo, dare sostegno al giudizio che sia stata varata una riforma che abbia recato efficaci miglioramenti per l'una o l'altra delle parti del rapporto di lavoro, e che ne sia scaturita una situazione comportante vantaggi per l'economia italiana.

Vi sono però efficaci interventi da curare subito, per evitare danni maggiori di quelli lamentati prima della riforma.