

Errori, equivoci, ripetizioni e contraddizioni della cosiddetta riforma del mercato del lavoro

Giuseppe Farina

È approvato alla Camera dei deputati il disegno di legge delega in materia di riordino della disciplina del lavoro, come licenziato dal Senato.

Sul piano giuridico e, in particolare, per gli aspetti di diritto costituzionale – e perciò al di fuori di quanto hanno sostenuto politici e polemisti di una ed altra parte – presenta regole non del tutto esenti da rilievi.

Se ne enunciano qui di tre tipi:

le regole che attengono ai princìpi e criteri direttivi che non si mostrano conformi al dettato della Costituzione;

quelle che si prospettano come indirizzi privi della necessaria chiarezza;

quelle che si risolvono in sostanziali duplicati di norme già esistenti.

In via generale, si può mettere in risalto che **non è enunciato affatto un indirizzo** che è invece da considerare **essenziale** nel caotico ordinamento giuridico italiano: quello della **chiarezza**, della **semplicità** e della **riduzione** del numero delle norme vigenti nel settore. Solo i veri esperti le conoscono e dominano ma, per i più, si rivelano, in non pochi casi, come trappole inevitabili o non facilmente superabili.

1. I princìpi e criteri direttivi non conformi alla Costituzione.

L'art. 76 della Costituzione dispone che, oltre che per tempo limitato e per oggetti definiti (quindi materie circoscritte), la legge che affida al Governo l'esercizio della funzione legislativa deve porre anche princìpi e criteri direttivi.

Il Parlamento quindi prestabilisce l'indirizzo da seguire. Non può affidare **pieni poteri** e ciò comporta che le leggi delegate siano censurabili, dinanzi alla Corte costituzionale, anche per eccesso di delega, vale a dire per non essersi mantenute dentro i confini disegnati dai principi e criteri prefissati.

La legge delega, come è stata approvata dal Senato, manca ripetutamente di tali criteri, che non sono specificati affatto o sono vaghi e indeterminati.

%%%

Il dubbio maggiore riguarda quella che sembra la parte di più ampio respiro.

Si tratta dello scopo di “riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo”. Quindi l'**obbiettivo da raggiungere** deve essere attuato con “un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali” (comma 7).

Questi risultati devono essere ottenuti sulla scorta dei seguenti “principi e criteri direttivi”:

- “individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il **tessuto occupazionale** e con il **contesto produttivo** nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali”.

Ora, criterio direttivo significa specificazione e delimitazione dell'elemento o degli elementi in base ai quali si sceglie il contenuto delle norme da emanare. Quindi è dal criterio che deve discendere la regola.

Ma *la coerenza con le esigenze del tessuto occupazionale e del contesto produttivo*, sia esso nazionale o internazionale, è qualcosa di estremamente generico e da alcuni potrebbe essere anche definito fumoso, vago o inconsistente. Sicché gli interventi di semplificazione, modifica o superamento dei tipi di contratto di lavoro esistenti seguirebbero ad **arbitrarie scelte del legislatore delegato**, perché questi **criteri-non criteri** si potrebbero rivestire di qualsiasi significato.

E qui si trascura anche l'altro dubbio, vale a dire quello della necessità che il legislatore ordinario si limiti a dettare norme che assicurino i **diritti fondamentali** delle parti che nei contratti di lavoro (dipendente o autonomo) abbiano una posizione più debole, ed eviti di **comprimere l'autonomia contrattuale** che la Costituzione riconosce in particolare ai singoli ed alle loro associazioni (sindacali).

%%%

Ecco un elenco indicativo degli altri casi di insufficienza della delega.

1.1. Per la cassa integrazione guadagni, sono stabiliti, come criteri direttivi, la “individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione” e la “riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo”.

Si deve notare che individuazione e riduzione sono risultati di una scelta che va condotta secondo un criterio predefinito, non sono criteri esse stesse. Le disposizioni che ne scaturiranno saranno quindi, in contrasto con la legge costituzionale, frutto di una scelta priva di un qualsiasi previo indirizzo del legislatore delegante.

Si può qui segnalare anche la non totale chiarezza delle due norme riferite.

1.2. Sempre per la cassa integrazione va segnalato anche il principio dettato in tema di sanzioni verso determinati lavoratori che fruiscono di questo *ammortizzatore sociale*.

Si dispone “adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione” – e questo è il risultato dell'esercizio della delega – e precisamente “in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi”. E ciò non definisce nulla, perché rimane nel vago, in quanto necessariamente l'adeguamento deve obbedire ai principi generali della imparzialità (criteri oggettivi) e della parità di trattamento (criteri uniformi).

A che cosa si debbano adeguare le sanzioni rimane inespresso.

1.3. Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive non sfugge ad identici ostacoli. Che ne renderanno difficoltoso l'esercizio della delega e metteranno in forse la loro conformità alla Carta costituzionale.

Così, a proposito di formule definite come criteri, va segnalata quella che prevede una “razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale”.

Ebbene la razionalizzazione e la cornice giuridica nazionale sarebbero un effetto di scelte fatte dal legislatore delegato. Non sono dunque criteri di delega.

E si può anche dubitare che formule come l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità siano comprensibili dai più e rispondano a caratteri precisi e indiscutibili. Se non hanno questa precisione, l'arbitrio del legislatore delegato si espanderebbe anche nel delimitare il campo degli istituti o dei fenomeni da disciplinare.

1.4. Sempre per i servizi del lavoro, va anche ricordato che esiste un'altra razionalizzazione priva di elementi di riferimento.

È la “razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità ... al fine di favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro”.

Come si vede anche qui è indicato un risultato, ma non v'è alcun criterio cui debba ispirarsi l'opera di razionalizzare e rivedere. Sarà rimesso alla scelta del legislatore delegato.

1.5. Un altro settore che appare scoperto, sul piano delle aspettative contrastanti che erano state espresse da soggetti appartenenti alla categoria dei datori di lavoro e da quelli deputati al sostegno dei lavoratori, risulta quello definito come:

“obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di *costituzione e gestione dei rapporti di lavoro*” con emanazione di “*decreti legislativi contenenti disposizioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli*

adempimenti a carico di cittadini e imprese.” (le ripetizioni sono nello stesso comma 5 della legge, come ora si presenta).

Fatta qui la precisazione che nella locuzione “costituzione e gestione dei rapporti di lavoro” possono essere ricompresi sia i precetti sul contenuto dei vari contratti di lavoro, sia quelli sulla loro cessazione, e quindi sui licenziamenti, vanno sottolineati due aspetti:

1.5.1. *non vi sono princìpi e criteri che contemplino esplicitamente o implicitamente, ma in modo pacifico, l’attribuzione di un potere di riscrivere disposizioni sui licenziamenti.*

E meno che mai ve ne sono in tema di conseguenze dell’accertamento di un licenziamento illegittimo, cioè intimato in spregio a leggi o contratti collettivi o individuali, quali sono oggi stabilite dalle norme statali vigenti;

1.5.2. v’è anzi da porre in risalto che neppure nei successivi commi 6 e 7 – dove si tratta di “rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro di coloro che sono in cerca di occupazione” (e di chi se no?) e di “riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo” (formula questa che non appare appropriata, perché non fa riferimenti precisi e indiscutibili per l’esercizio della delega) – si fanno accenni a licenziamenti ed alle conseguenze che ne possono derivare, quando siano riconosciuti illegittimi.

Ed invero la previsione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle attuali “tipologie contrattuali”, appare già di per sé discutibile, come si è già accennato, nella parte in cui possa comprimere l’autonomia della parti private, collettivamente schierate o individuali, oltre limiti che valgano soltanto ad assicurare posizioni garantite dalla Costituzione o da leggi di principio. *Non vi rientrano perciò poteri di incidere su licenziamenti illegittimi e su forme di risarcimento oggi garantite per legge.*

Ma neppure il principio e criterio (comma 7, lett. c) di “previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato *a tutele crescenti* in relazione all’anzianità di servizio”, appare giustificare un qualsiasi intervento sulle conseguenze dei licenziamenti illegittimi. Ed infatti:

non v’è alcuna indicazione in tema di “tutele crescenti”. Resterebbero affidate alla discrezionalità del legislatore delegato, e ciò in violazione della norma costituzionale;

potrebbe anche essere prospettato un dubbio di disparità di trattamento fra assunti prima e dopo l’entrata in vigore della riforma, dubbio di non facile superamento;

di certo, queste indistinte “tutele crescenti” non potrebbero valere per chi già lavora a tempo indeterminato, al quale nemmeno per questa via potrebbe essere sottratta la garanzia delle prefissate conseguenze in suo favore, ed a carico del datore di lavoro, in caso di licenziamento *contra legem*.

Dunque questa delega non incide sulle regole riguardanti i licenziamenti illegittimi contenute nell’art. 18 dello statuto dei lavoratori.

2. I princìpi e criteri direttivi mancanti di sufficiente chiarezza.

È l’altro aspetto che esige perfezionamenti.

I criteri sono quelli il cui contenuto è affidato a formule oscure o troppo generiche, e quindi imprecise.

Eccone alcuni casi, che si qualificano da soli.

2.1. In tema di cassa integrazione guadagni e “con riferimento agli strumenti di tutela in costanza del rapporto di lavoro”, mancano di chiarezza:

la “previsione di una maggior compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici”;

la “riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell’utilizzo effettivo”.

2.2. A proposito dei servizi essenziali di politica attiva del lavoro, hanno carattere in parte oscuro:

la “razionalizzazione degli incentivi all’assunzione esistenti, da collegare alle *caratteristiche osservabili per le quali l’analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell’efficacia e dell’impatto*”;

il “rafforzamento delle funzioni *di monitoraggio delle politiche* e dei servizi;

la “valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati”.

Formula quest’ultima dalle implicazioni o estremamente complicate o assolutamente ovvie.

2.3. Quanto alle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, vale la pena di sottolineare quella che segue:

“eliminazione e semplificazione, anche mediante **norme** di carattere *interpretativo* delle **norme** interessate da rilevanti contrasti *interpretativi*, giurisprudenziali o amministrativi”.

L’oscurità di questo criterio di delega sta nel fatto che sembra essere lasciato all’arbitrio del legislatore delegato – ma, certo, *solo per il tempo* in cui la *delega* può essere esercitata –

di *individuare quali siano a suo giudizio i rilevanti contrasti interpretativi*,

di risolverli *alla stregua della fiducia riposta nei suoi soggettivi criteri (non in quelli posti dal legislatore delegante, perché mancano)*,

di prescindere così dalle soluzioni che si possono raggiungere, in sede giurisdizionale, con le pronunce degli organi di vertice delle magistrature nazionali o

comunitarie, e in sede amministrativa con i pareri degli organi di consulenza delle pubbliche amministrazioni, contemplati dalla Costituzione o dalle leggi ordinarie.

3. I non utili duplicati di norme esistenti.

Se ne dà qui una indicazione sintetica.

3.1. Si prevede che si faccia luogo a “semplificazione delle procedure burocratiche (*sic*) attraverso l’incentivazione di strumenti telematici e digitali , considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione prevedendo strumenti certi ed esigibili (*sic*)”.

Alle improprietà lessicali sottolineate, si aggiunge che all’uso dello strumento digitale – che oggi deve iniziare o ha già cominciato a sostituire i procedimenti di attuazione delle leggi in materia di cassa integrazione guadagni – si può dare corso con le leggi vigenti, anche troppo analitiche, in materia di “agenda digitale”.

Sicché questa norma non ha molta utilità o ignora i passi fatti in materia nell’ente pubblico che adempie oggi al compito specifico.

3.2. Si stabilisce (comma 3) che, quanto alla delega riguardante il riordino della normativa sui servizi per il lavoro e di politica attiva, le disposizioni e della delega e dei decreti legislativi si applichino alle due province autonome in conformità a quanto previsto dalla statuto speciale per la loro regione.

La precisazione sembra il frutto di una non corretta lettura della Costituzione o di una lacunosa conoscenza della giurisprudenza costituzionale.

Se, infatti, per i servizi per il lavoro e di politica attiva sono stabilite, con norme costituzionali, competenze delle due province, non spetta certo a una norma di una legge ordinaria di farle salve. La conformità della loro interpretazione allo statuto, che ha rango di norma costituzionale, discende da questa sua posizione sovraordinata.

Ed infatti la Corte costituzionale ha sempre affermato (di recente con sentenza n. 1 del 2013) che ogni legge deve essere interpretata alla luce delle norme della Costituzione. E quindi la precisazione qui fatta è, almeno, pleonastica.

A queste medesime osservazioni soggiace ciò che dispone il successivo comma 4, che è enunciato come criterio direttivo: vi si stabilisce il “mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro”.

3.3. Singolare è anche la previsione – che più che un criterio direttivo è una disposizione che discende dal principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione – secondo la quale la istituenda nuova agenzia nazionale per l’occupazione abbia meccanismi di raccordo – in sostanza collabori – con l’I.N.P.S. e con gli enti che, “a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità”.

Alla norma costituzionale si affianca una raccomandazione di una legge sottordinata: il carattere pleonastico di questa disposizione ne denuncia una sostanziale inutilità.

3.4. Nell’esercizio della delega per conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro (comma 6) si dispone:

“introduzione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso”.

Questa regola vige però da 24 anni: è l’art. 18, comma 2, della l. 241 del 1990. Ed è stata ribadita da altre disposizioni successive del 2000 (d.p.r. n. 445) e del 2005 (legge n. 15).

Sembra qui frutto di una inutile iterazione.

3.5. Una ulteriore disposizione superflua appare quella che, in materia di strumenti volti a “prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso”, prevede la “promozione del principio di legalità”.

Non sembra uno strumento efficacemente diverso da quelli già esistenti, dato che sono già previsti dalle leggi.

3.6. Si possono chiudere queste indicazioni con il sottolineare il criterio che, a conclusione della previsione delle nuove forme contrattuali in materia di lavoro, semplificate, modificate o poste a superamento di quelle esistenti, così stabilisce:

“abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, *incompatibili* con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative”.

Sembra una norma ridondante.

Va ricordato infatti che, dal 1942, l’art. 15 “delle disposizioni sulla legge in generale”, anteposte al codice civile, ha ribadito un principio di logica elementare, e cioè che le leggi si intendono abrogate, oltre che per dichiarazione espressa di leggi posteriori, anche “per *incompatibilità* tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore.”

Con un po’ di modificazioni, in conclusione, si potrebbe avviare una prima riforma della disciplina del lavoro in Italia. Non completa però.