



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNO V ANNALI 2017 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

ANGELICA RICCARDI

Flessibilizzazione dei rapporti di lavoro
e destrutturazione del sistema di tutela.



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli, Danila Certosino, Laura Costantino,
Nicola Fortunato, Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo, Francesco Mastroberti,
Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino, Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato,
Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,
Francesco Moliterni, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi,
Giovanna Reali, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

Contatti:

Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture
Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
E-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
Telefono: + 39 099 372382
Fax: + 39 099 7340595
<http://edizionidjsge.uniba.it/>

VITA ACCADEMICA

Angelica Riccardi

FLESSIBILIZZAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO E DESTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA DI TUTELA*

1. Il quadro ordinamentale di partenza, costruito prevalentemente tra gli anni '60 e '70, è rappresentato da un forte sistema di tutela del modello social-tipico di rapporto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e ad orario pieno, presidiato da una rigida disciplina di limitazione dei licenziamenti.

L'impianto normativo è il risultato di una serie di interventi che si sono mossi secondo due linee di politica del diritto¹: tutela c.d. minimale del lavoratore come soggetto contrattualmente debole e bisognoso di protezione (leggi sul collocamento², sugli appalti di manodopera³, sul contratto di lavoro a termine⁴ e su alcuni rapporti speciali, quali l'apprendistato⁵, il lavoro a domicilio⁶ e il lavoro domestico⁷); tutela più ampia del lavoratore, considerato non più soltanto come un contraente debole nell'ottica del rapporto di scambio, ma anche nella sua duplice qualità di soggetto inserito in un rapporto di produzione e di appartenente ad una classe o categoria socialmente sottoprotetta⁸.

“Epicentro” del sistema di garanzie poste a limitazione dell'esercizio delle prerogative datoriali nonché a tutela del lavoratore è lo Statuto dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300) che dà ingresso ai valori della Costituzione nei luoghi di lavoro in funzione di una rimodulazione delle posizioni delle parti del contratto di lavoro⁹.

Lo Statuto riconduce i poteri datoriali nell'alveo della necessaria osservanza delle garanzie fondamentali di libertà e di dignità della persona del prestatore, limitandoli nelle loro molteplici declinazioni¹⁰. Il modello *standard* del contratto di lavoro si caratterizza così per rigidi vincoli ai poteri di gestione della forza lavoro; e, per tale

* Relazione presentata al Convegno *Flexible forms of employment in Italian and Polish labour law. Opportunities and risks*. (Warsaw, Lazarski University, 14th November 2016).

¹ Ghera, Garilli, Garofalo, 2015.

² L. 29 aprile 1949, n. 264.

³ L. 23 ottobre 1960, n. 1369.

⁴ L. 18 aprile 1962, n. 230.

⁵ L. 19 gennaio 1955, n. 25.

⁶ L. 13 marzo 1958, n. 264.

⁷ L. 2 aprile 1959, n. 339.

⁸ Su questa evoluzione v. Romagnoli, 1995.

⁹ Giugni, 1979.

¹⁰ Aa.Vv., 1972.

situazione, la flessibilizzazione del lavoro richiesta dalle imprese assume la forma di diversificazione tipologica dei moduli di impiego della manodopera.

In questo sistema, a fronte della domanda di prestazioni di lavoro temporaneo (c.d. flessibile) la legge limita l'autonomia negoziale delle parti nella formazione e nell'esecuzione del contratto, allo scopo di tutelare l'interesse del lavoratore alla continuità e alla stabilità dell'occupazione.

Esempi emblematici di questo assetto sono la regolazione del contratto di lavoro a tempo determinato e dell'interposizione nel rapporto di lavoro.

Il contratto a tempo determinato – strumento di flessibilizzazione *par excellence* – è fortemente limitato, in quanto ritenuto in contrasto con l'interesse del lavoratore alla continuità dell'occupazione ed alla conservazione del posto di lavoro, e viene considerato come negozio potenzialmente fraudolento e, quindi, socialmente pericoloso¹¹. La L. 18 aprile 1962, n. 230, detta una normativa inderogabile ed analitica, fondata sul principio di tassatività delle fattispecie giustificatrici e presidiata da un apposito sistema sanzionatorio per la repressione dei comportamenti illeciti del datore di lavoro¹².

Si configurano i casi di apposizione del termine come eccezioni alla regola generale della durata a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro, ammessi in determinate ipotesi relative a situazioni occasionali e straordinarie nell'attività delle imprese oppure a specifici settori produttivi; ovvero nei casi autorizzati dall'autorità amministrativa a fronte di situazioni di periodica intensificazione dell'attività lavorativa (c.d. punte stagionali) o dalla contrattazione collettiva. Al di fuori di tali ipotesi, il termine si considera come non apposto ed il contratto si ritiene a tempo indeterminato fin dalla sua stipulazione.

Altrettanto rigida è la disciplina della materia dell'interposizione nel rapporto di lavoro, posta dalla L. 23 ottobre 1960, n. 1369, che pone un generale e tassativo divieto di intermediazione ed interposizione, vietando sia la fornitura di manodopera (c.d. somministrazione di lavoro altrui) reclutata dall'assuntore interposto ed impiegata sotto la direzione dell'imprenditore interponente, sia il vero e proprio appalto di manodopera utilizzata dall'interponente sotto la direzione dello stesso appaltatore interposto¹³.

La sanzione prevista dalla legge per queste ipotesi è la considerazione dei prestatori di lavoro occupati in violazione dei divieti, a tutti gli effetti, come alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente ha utilizzato la loro prestazione¹⁴.

2. A fronte delle sempre più pressanti richieste di flessibilizzazione¹⁵, il precedente

¹¹ Assanti, 1958.

¹² Menghini, 1980.

¹³ Mazzotta, 1979.

¹⁴ Oltre a questa sanzione civile era prevista, a carico tanto dell'imprenditore utilizzatore quanto dell'intermediario, anche una sanzione penale.

¹⁵ D'antona, 1990.

indirizzo di assoluto sfavore del legislatore verso il lavoro *non standard* viene in parte temperato negli anni '80 e '90, con la disciplina in materia di contratto di formazione e lavoro e lavoro *part time* (L. 19 dicembre 1984, n. 863)¹⁶, il conferimento alla contrattazione collettiva della facoltà di alleggerire i limiti al contratto a termine (c.d. flessibilità contrattata) (L. 28 febbraio 1987, n. 56)¹⁷, e con l'introduzione del lavoro interinale in caso di esigenze temporanee ed eccezionali (L. 24 giugno 1997, n. 196)¹⁸.

È sul versante dell'accesso al lavoro che è quindi dato riscontro all'istanza di flessibilità proveniente dal sistema produttivo, offrendo al datore di lavoro la possibilità di impiego della manodopera mediante moduli di collaborazione alternativi a quello social-tipico di riferimento che gli consentano di sottrarsi almeno in parte alla rigidità delle regole *standard*¹⁹.

La nuova legislazione è diretta a favorire processi di flessibilità in entrata con la moltiplicazione dei modelli di uso del lavoro, modelli che si pongono su piani diversi: all'interno dell'area della subordinazione, attraverso schemi di lavoro *non standard* spesso di tipo precario (lavoro a termine, lavoro *part-time*, lavoro occasionale); all'esterno dell'area della subordinazione, attraverso rapporti di lavoro parasubordinato (lavoro a progetto) e meccanismi di esternalizzazione (appalti e somministrazione di lavoro). Su entrambi questi versanti la legge aumenta le possibilità delle imprese di procurarsi forza lavoro, introducendo nuovi schemi contrattuali o eliminando rigidità e vincoli a quelli pregressi.

La politica diretta a favorire processi di flessibilità in entrata determina in tal modo una moltiplicazione dei modelli fruibili che, pur investendo i distinti moduli di collaborazione interni all'area della subordinazione²⁰, consolida significativamente schemi che si collocano anche al di là di questa con esiti di deresponsabilizzazione dell'impresa verso il lavoro, fino a giungere alla dissociazione tra titolarità giuridica del rapporto ed effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa, alla stabilizzazione giuridica delle collaborazioni autonome, alla promozione di modelli organizzativi fondati sul decentramento (*outsourcing* e appalti di servizi).

La pluralità di schemi negoziali – con l'ampliamento degli spazi del potere organizzativo datoriale in relazione ad elementi essenziali del contratto di lavoro subordinato – è in tal modo funzionale all'aggiramento dell'apparato di tutela stabilito ordinariamente per il lavoro subordinato²¹. Allo stesso risultato di sottrazione alle

¹⁶ Napoli, 1985.

¹⁷ Cosio, 1990.

¹⁸ Bonardi, 2001.

¹⁹ Balletti, 2016.

²⁰ In varie ipotesi attraverso la delineazione di tipologie contrattuale formalmente connotate da determinate finalità (“formazione”, “inserimento professionale”), ma dirette in realtà soltanto a consentire l'aggiramento dei vincoli normativi connessi al contratto *standard* e a permettere risparmi sul costo del lavoro.

²¹ Speciale, 2007.

regole comuni si arriva nella pratica con la crescente diffusione delle collaborazioni autonome continuative, tanto che si parla di “fuga” dal lavoro subordinato (*infra*).

Questa moltiplicazione di forme di lavoro flessibile aumenta nel corso del tempo, fino ad arrivare a una frammentazione dei mercati del lavoro²².

Due sono le conseguenze principali: è messa in discussione la centralità del modello tradizionale di riferimento del lavoro subordinato quale lavoro a tempo indeterminato e ad orario pieno; cambia l’assetto delle posizioni contrattuali nei rapporti di lavoro, con uno squilibrio di poteri a favore del datore di lavoro.

Il crescente assortimento di contratti di lavoro subordinato flessibile, lavoro parasubordinato e autonomo legalizzati nel corso delle successive legislature, oltre a incrinare il ruolo del tipo codicistico-statutario di riferimento del lavoro subordinato, comporta l’indebolimento della “funzione di collegamento” del contratto di lavoro subordinato, o, meglio, del tipo di cui all’art. 2094 cod. civ., allo statuto protettivo del prestatore di lavoro²³. La progressiva diffusione di moduli di impiego del fattore lavoro variamente divergenti dal prototipo statutario viene infatti ad incidere sulla fattispecie della subordinazione *ex art.* 2094 cod. civ., con ricadute anche sulle modalità di esercizio dei poteri datoriali²⁴: negli schemi negoziali in esame si hanno variazioni sul piano della stessa titolarità ed esercizio dei poteri tradizionalmente attribuiti al datore nel contratto di lavoro, con conseguenti ricadute sull’assetto ed equilibrio delle posizioni contrattuali nei rapporti di lavoro²⁵.

Si prefigura, per altro verso, un potere negoziale del datore che va a collocarsi già a monte del contratto di lavoro, con la possibilità di scelta del modello contrattuale nell’ambito della gamma delle diverse tipologie disponibili.

L’eccessiva complessità della gamma di tipologie contrattuali per la provvista di lavoro – spesso peraltro costruita attraverso una legislazione di “scadente qualità”²⁶ – accentua la tendenza alla frammentazione e segmentazione del mercato del lavoro²⁷. Paradigmatica è l’esclusione dei contratti atipici dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l’applicazione di particolari discipline ed istituti, diretta a incentivare l’utilizzazione di questi modelli contrattuali, che crea un’ulteriore differenziazione normativa rispetto al modello *standard*. Si realizza conseguentemente uno *status* normativo talmente derogatorio rispetto a quello generale da porre il lavoratore atipico in una situazione di particolare debolezza contrattuale²⁸.

A questo processo “interno” all’area della subordinazione si accompagna, come accennato, uno di senso analogo che si colloca all’esterno di quest’area.

²² Mariucci, 2005; De Luca Tamajo, 2002; Perulli, 2004.

²³ Ghera, 1999.

²⁴ Balletti, 2016.

²⁵ Zoli, 2004.

²⁶ Liso, 2006.

²⁷ Aa.Vv., 2003.

²⁸ Sciarra, 2005.

Il graduale superamento della fabbrica fordista e dell'organizzazione tayloristica del lavoro – che ha costituito l'architave su cui è stata concepita e si è retta la disciplina statutaria del lavoro subordinato e dei limiti ai poteri datoriali – in favore della terziarizzazione dell'economia e della scomposizione dell'attività d'impresa in una miriade di attività parcellizzate e collaterali al ciclo produttivo, comporta una nuova fisionomia dell'impresa e della sua stessa organizzazione, con il crescente diffondersi di processi di mutamento ispirati a forme variamente articolate di decentramento produttivo²⁹.

Le rilevanti trasformazioni registratesi sui diversi versanti economici, produttivi ed organizzativi vengono inevitabilmente ad influire sulla tenuta del tradizionale impianto normativo garantista a tutela del lavoro subordinato, costruito su un paradigma di impresa e di lavoro che trova sempre meno corrispondenza nella realtà, anche sul piano delle modalità di esercizio dei poteri datoriali. Viene pertanto messa in discussione in radice la compatibilità dell'apparato protettivo costruito con lo Statuto dei lavoratori in relazione alla nuova fisionomia dei modelli organizzativi e produttivi, sempre più terziarizzati e smaterializzati³⁰.

Questa diffusione dei contratti “*non standard*” è una diretta conseguenza anche dell'ideologia della flessibilità che costituisce da tempo (tutti ricordiamo il rapporto Ocse del 1994) il “pensiero unico” europeo per la disciplina del mercato del lavoro³¹. La tesi è quella secondo cui l'eccesso di protezione normativa garantito dalle legislazioni nazionali al contratto di lavoro *standard* impedisce la crescita dell'occupazione, tesi che ha costituito il presupposto esplicito ed implicito di tutte le strategie del lavoro europeo e che, come vedremo, ha condizionato in modo particolare l'Italia.

In Italia tutti i Governi che si sono succeduti negli ultimi anni sono intervenuti immediatamente con riforme del diritto del lavoro. La ragione di queste continue riforme è che il nostro paese è da tempo afflitto da una grave crisi occupazionale, e c'è una forte pressione dell'opinione pubblica per trovare soluzioni adeguate. Nel dibattito politico nazionale, in questo fortemente influenzato dal pensiero dell'Unione Europea, è opinione diffusa che le riforme del mercato del lavoro sono in grado di incidere in modo significativo sui livelli dell'occupazione.

Per tutte queste ragioni, qualunque Governo cerca immediatamente di dare un segnale di grande innovazione rispetto al passato intervenendo sul diritto del lavoro, senza valutare di fatto l'efficacia degli interventi precedenti. Il ricorso alle tipologie di

²⁹ Balletti, 2016.

³⁰ Aa.Vv., 2003.

³¹ Le riforme del lavoro – pur se non direttamente connesse alle esigenze di stabilità finanziaria – sono tra quelle incluse nei programmi nazionali di riforma e soggette anch'esse alla valutazione della Commissione, che è da tempo orientata a favore di modifiche strutturali del mercato del lavoro che aumentino la flessibilità dei contratti e riducano le tutele in materia di licenziamenti (emblematico nel senso spiegato il Libro Verde “*Modernizzare il Diritto del Lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*” (in argomento v. Speciale, 2014).

lavoro atipico è così uno dei temi centrali del dibattito politico, in quanto da una parte questo è ritenuto necessario per favorire la flessibilità organizzativa, dall'altro è considerato causa del diffondersi di una grave precarietà occupazionale nel mondo del lavoro.

Questa politica, di stampo marcatamente neoliberista, non solo ha favorito una drammatica segmentazione del mercato del lavoro, ma ha indotto le imprese a scaricare i rischi della competizione internazionale prevalentemente sul fattore lavoro, in una rincorsa alla riduzione di tutele normative e al risparmio dei costi, impedendo così quel rinnovamento tecnologico e produttivo che sarebbe stato probabilmente più utile.

L'effetto combinato di introduzione di forme di flessibilità occupazionale e di stagnazione della crescita economica è una alta instabilità dell'occupazione e una estrema segmentazione della forza lavoro.

Ma l'ordinamento nazionale presenta molte particolarità anche nella prassi della flessibilità: si ha un utilizzo spesso distorto delle varie forme non solo di lavoro autonomo, ma anche di lavoro associato (associati in partecipazione con apporto di lavoro, soci lavoratori di cooperative), che vengono impiegate per mascherare rapporti di lavoro subordinato vero e proprio. Questo è dovuto sia alle ragioni già viste di aggiramento delle tutele del lavoro subordinato, sia al trattamento particolarmente favorevole sul piano contributivo, e a volte anche fiscale, stabilito per questi schemi contrattuali³².

Tale fuga dal lavoro subordinato sul piano della relazione tra singolo datore e singolo lavoratore è dovuta alla non coincidenza tra subalternità sociale nei rapporti di produzione, determinata dalla mancanza della disponibilità dei relativi mezzi, e lavoro subordinato *ex art. 2094 cod. civ.*; e alla posizione di vincoli al potere imprenditoriale da partiti e sindacati relativi non all'intero campo della subalternità sociale, ma solo a quello del lavoro subordinato tipizzato dal codice civile³³.

La crescita anomala di questi fenomeni ha trovato terreno di coltura nella instabilità e nella precarietà della nostra economia, oltre che nello scarso rigore dei controlli legali e sociali³⁴.

Il processo legislativo di flessibilizzazione si è svolto in 3 tappe essenziali: D.Lgs. n. 276/2003 (riforma Biagi), L. n. 92/2012 (riforma Fornero), L. n. 183/2014 (*Jobs Act*).

2.1. La prima riforma epocale nella flessibilità è stata quella realizzata dal D.Lgs. n. 276/2003 (c.d. riforma Biagi).

Questo intervento si è fondato sul presupposto che il mondo occidentale fosse alle soglie di una nuova crescita, ed è stato quindi diretto ad "agganciare" l'Italia alla stessa liberalizzando il mercato del lavoro nella doppia linea di ridurre le protezioni per i

³² Garofalo D., 2004.

³³ Garofalo M.G., 2009.

³⁴ Treu, 2012.

lavoratori occupati e allargare le forme flessibili di lavoro per l'accesso all'impiego³⁵.

L'intervento legislativo si è realizzato attraverso la seguente sequenza: si è ulteriormente accentuata la liberalizzazione delle attività di mediazione del lavoro iniziata nel corso degli anni '90; sono state introdotte nuove figure contrattuali di lavoro c.d. atipico (lavoro occasionale, lavoro a progetto, lavoro intermittente, *job sharing*, contratto di inserimento) e sono state ridisciplinate alcune delle figure contrattuali già esistenti (*part-time* e apprendistato)³⁶, nella prospettiva di conferire maggiore flessibilità ad un mercato del lavoro ritenuto eccessivamente ingessato dai vincoli legislativi e negoziali maturati nella pregressa esperienza; si sono eliminati o ridotti i preesistenti vincoli in materia di interposizione, di appalto e di trasferimento di azienda, facilitando in tal modo i processi di esternalizzazione di fasi o parti dell'attività produttiva, fortemente ricercati dalle imprese ai fini di una riorganizzazione dei processi produttivi funzionale ad una riduzione ed ottimizzazione dei costi di produzione.

La riforma in esame opera in tal modo un generale riassetto dei moduli di impiego flessibile della manodopera alternativi all'ipotesi social-tipica del lavoro subordinato "stabile", nel solco delle indicazioni delineate dal c.d. Libro Bianco del 2001. I nuovi modelli flessibili sono molteplici, a volte improbabili e nella pratica non usati (come il *job sharing*, in cui due lavoratori assumono in solido la responsabilità dell'adempimento dell'obbligazione di lavoro).

Nei limiti di tempo che ho a disposizione è sufficiente tratteggiare per sommi capi quello che è successo negli istituti più significativi, contratto a termine e somministrazione.

La riforma Biagi era stata anticipata da un intervento del 2001 sul contratto a termine (D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368). Mentre in precedenza le causali giustificatrici per l'accesso al contratto a termine erano limitate e tassative, con il D.Lgs. n. 368/2001 si stabilisce per questo accesso una causale estremamente ampia: «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo».

Stessa cosa succede per la somministrazione a tempo determinato, che con la riforma Biagi passa da un accesso limitato a casi eccezionali ad analoghe «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo». Inoltre per la prima volta viene introdotta, per ipotesi specifiche, la somministrazione a tempo indeterminato.

Come tutti sappiamo, il presupposto di questa riforma che le economie occidentali avessero davanti un'espansione era sbagliato: si è avuta a livello globale una fase di profonda depressione.

In Italia, in particolare, si è avuta una perdita di competitività del sistema, un basso tasso di innovazione tecnologica, una caduta del potere d'acquisto delle retribuzioni e una grave crisi della finanza pubblica. A tutto questo si è sommata la destrutturazione

³⁵ Curzio, 2006.

³⁶ Garofalo D., 2009.

del mercato del lavoro e la perdita di tutele dei lavoratori realizzata dalla riforma Biagi, quando la supposta rigidità dell'uso della forza lavoro aveva ben poco a che fare con il declino che stava verificandosi.

2.2. Se questi erano stati i presupposti (erronei) della riforma Biagi, molto diverso è stato lo scenario della successiva riforma Fornero del 2012, che ha come antecedente una lettera della Banca Centrale Europea (2011) in cui, a fronte di una gravissima crisi finanziaria dell'Italia, l'intervento di salvataggio della BCE era condizionato a una serie di misure, tra le quali – ma non solo – la «revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti».

Il Governo cade e viene sostituito da un governo tecnico, che interviene con la riforma del 2012 sul mercato del lavoro, che, insieme agli altri importanti interventi in materia di pensioni e di rigore nel bilancio, gli avrebbero consentito di negoziare da una posizione più forte la realizzazione del meccanismo di difesa (lo “scudo europeo”) che avrebbe consentito di stabilizzare la situazione finanziaria dei paesi della UE sottoposti ad eccessive pressioni speculative³⁷.

La riforma introdotta dalla L. 28 giugno 2012, n. 92, rivede pensioni, licenziamenti e, tra l'altro, la materia dei contratti flessibili.

Quanto alle figure su cui stiamo focalizzando l'attenzione, contratto di lavoro e contratto di somministrazione, si stabilisce per entrambe la possibilità di stipula di un contratto acausale della durata massima di dodici mesi. Quindi le precedenti causali di accesso, sebbene già estremamente ampie (ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo), vengono eliminate con questa riforma nel caso del primo contratto (di durata massima di un anno) a termine o di somministrazione.

Si attuano tuttavia modifiche positive su altre forme flessibili, come quelle di tipo parasubordinato (contratti a progetto, partite IVA) e associativo (associazioni in partecipazione), che vengono fortemente limitate in quanto spesso elusive della disciplina del lavoro subordinato³⁸.

2.3. Dopo appena 2 anni si ha la terza grande riforma, quella del *Jobs Act* del Governo Renzi (L. 10 dicembre 2014 n. 183), anche questa sulla linea della precedente: giustificata con le richieste dell'Unione Europea e motivata dallo scambio tra riforme strutturali e flessibilità delle regole di bilancio³⁹.

Tra queste riforme, ovviamente, c'è quella del mercato del lavoro⁴⁰: la nuova legge interviene in materia di contratti flessibili, con un progetto di sistematizzazione e riordino delle diverse tipologie contrattuali in una logica di semplificazione e

³⁷ Speciale, 2014.

³⁸ Chieco, 2013.

³⁹ In tema Ricci, 2016.

⁴⁰ Ghera, Garofalo, 2015a; Ghera, Garofalo, 2015b.

superamento di quelle non coerenti con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale.

I risultati sono stati inferiori alle aspettative, c'è stata l'eliminazione solo di un contratto flessibile, nella pratica quasi inutilizzato (*job sharing*), mentre per gli altri (*part-time*, lavoro intermittente, apprendistato, lavoro accessorio) ci sono stati modesti aggiustamenti, ancora una volta per accentuare i margini di flessibilità⁴¹.

Le forme di lavoro parasubordinato (lavoro a progetto) e associativo (associazione in partecipazione), prima limitate dalla riforma Fornero, vengono con il *Jobs Act* definitivamente abolite.

Quanto al contratto a termine e alla somministrazione a tempo determinato, l'acausalità prima stabilita per un periodo di 12 mesi viene estesa in generale⁴². Attualmente non si ha più alcuna limitazione sul piano causale per questi contratti, che conservano vincoli solo su altri piani, che sono per il contratto a termine la durata complessiva⁴³ e per la somministrazione a tempo determinato un limite percentuale sul totale degli occupati stabilito dalla contrattazione collettiva⁴⁴. Per la prima volta, inoltre, viene abbandonata la tassatività nelle causali di accesso per la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, che diviene liberamente fruibile con il solo limite del 20% degli occupati.

3. Le riforme italiane hanno avuto come segno comune, come si è visto, la riduzione delle tutele del contratto, considerate funzionali alla creazione dell'occupazione. In questa politica, è evidente la subalternità culturale all'ideologia di matrice europea secondo cui la *job employment protection* è causa di disoccupazione.

La realtà, per quello che riguarda l'Italia, è stato il calo costante dei livelli occupazionali negli ultimi anni, nonostante ogni riforma abbia ampliato la flessibilità e, di conseguenza, ridotto le tutele nel rapporto di lavoro.

Su un piano più generale deve rilevarsi che numerosi studi – anche condotti dall'OCSE⁴⁵ – negano che vi sia una correlazione tra la “protezione” garantita dalla disciplina in materia di lavoro ed i livelli di disoccupazione⁴⁶, e le ricerche empiriche non sono state in grado di dimostrare che l'eccessiva rigidità della normativa produce effetti negativi a livello occupazionale⁴⁷.

⁴¹ Ghera, Garofalo, 2015b.

⁴² Il legislatore ha eliminato, quale condizione legittimante la stipulazione dei contratti a tempo determinato e della somministrazione a termine la causale prima contenuta nella norma generale «a fronte di ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo e sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività del prestatore di lavoro».

⁴³ Santoro Passarelli, 2014.

⁴⁴ Fili, Riccardi, 2015.

⁴⁵ OECD, 1998; OECD, 2004.

⁴⁶ Nickell, Layard, 1998; Esping, Andersen, 2000; Deakin, Wilkinson, 1999; Ashiagbor, 2005; Boeri, Garibaldi, 2005; Nickell, Layard, 1998.

⁴⁷ Sestito, 1997; Del Punta, 2001; Nickell, 1997; Ashiagbor, 2005; Esping, Andersen, 1999.

E per concludere sul punto (e si consenta questa “riaffermazione dell’ovvio”), la maggiore flessibilità serve esattamente ad assicurare un uso più razionale della forza lavoro da parte delle imprese: queste “acquistano” esattamente la quantità di forza lavoro che serve ai loro programmi produttivi adattati *just in time* alle turbolenze dei mercati. Ciò significa che, a parità della quantità di beni o servizi prodotti, è sufficiente una minore quantità di forza lavoro⁴⁸.

In realtà, un postulato inespresso che sta alla base delle proposte di maggiore flessibilità è quello per cui la maggiore produttività consente l’abbattimento dei costi del lavoro che, a sua volta, consente di collocare la maggiore produzione sui mercati internazionali: solo così può spiegarsi come una minore capacità di consumo nel mercato interno di ciascun Paese possa coesistere con un incremento dell’occupazione. Ma questo è un gioco a somma zero: se la competizione internazionale è giocata sulla maggiore flessibilità della forza lavoro e, cioè, su minori diritti dei lavoratori, il risultato della difesa dell’occupazione per chi è all’avanguardia su questa strada non può non essere provvisorio e, in tempi più o meno brevi, il risultato non può che essere per tutti il *dumping* sociale⁴⁹.

La politica comunitaria di spinta verso la flessibilizzazione, oltre a essere costruita su un presupposto indimostrato di correlazione tra smantellamento delle tutele del lavoro e aumento dell’occupazione, si muove in una prospettiva “miope”, trascurando completamente la dimensione giuridica dei problemi.

La riduzione delle tutele connessa alla diffusione di rapporti precari di lavoro o alla eliminazione della reintegrazione per i licenziamenti economici incide pesantemente sulla fruibilità, da parte del lavoratore, di diritti fondamentali connessi al rapporto di lavoro. La stabilità del rapporto costituisce infatti la precondizione per la garanzia di profili attinenti alla professionalità, alla sicurezza sul lavoro, alla retribuzione, al rispetto della contrattazione collettiva, e per l’effettivo esercizio dei diritti sindacali; e la precarietà connaturata ai nuovi modelli contrattuali rende di fatto “inagibili” molti diritti essenziali del lavoratore durante il rapporto⁵⁰. I lavori flessibili portano infatti, come insegna la nostra stessa storia, a una ineffettività pratica di tali diritti, che sono nella maggior parte dei casi “subiti” dal datore di lavoro, per un lavoratore che è sempre sotto la spada di Damocle della dipendenza delle sorti del proprio contratto dal puro “gradimento” del datore di lavoro.

Questa riduzione di tutele del lavoro, inoltre, non è stata accompagnata da quello che secondo il modello europeo di *flexicurity* doveva stare sull’altro piatto della bilancia: la tutela nel mercato⁵¹.

A livello comunitario, infatti, la riduzione drastica delle tutele nel lavoro ritenuta necessaria per reggere la concorrenza globalizzata (*in primis* attraverso i contratti

⁴⁸ Garofalo M.G., 1995.

⁴⁹ Garofalo M.G., 1995.

⁵⁰ Napoli, 2002.

⁵¹ Garofalo D., 2015.

atipici ai quali non si applicano le tutele tradizionali) viene “compensata” attraverso lo spostamento della tutela per i lavoratori sul piano del mercato, con una protezione che assiste il lavoratore nei passaggi da un’occupazione all’altra (transizioni). Questa protezione consiste essenzialmente in tre misure: politiche attive del lavoro, apprendimento permanente, regole più flessibili nel settore della sicurezza sociale.

Tale impostazione è criticabile per vari profili.

In primo luogo, le politiche attive del lavoro possono solo promuovere l’incontro offerta/domanda di lavoro e correggere sfasature del mercato, ma non possono creare nuova occupazione, e quindi danno una sicurezza nel mercato molto inferiore a quella nel rapporto che dovrebbero soppiantare.

Quanto all’apprendimento permanente, questo deve operare, oltre che nei periodi di disoccupazione, in quelli di occupazione, e pertanto si deve tradurre in un diritto nel rapporto oltre che nel mercato.

Last but not least, deve rilevarsi come la sicurezza sociale, soprattutto in Italia, è costruita sui lavori a tempo pieno e indeterminato e fondata sulla solidarietà (trasferimenti di risorse) di questi verso i lavori discontinui, quindi con la moltiplicazione della discontinuità il sistema entrerebbe in crisi, e, soprattutto, i meccanismi di sicurezza a carico della fiscalità generale richiesti sarebbero insostenibili per i bilanci pubblici.

La *flexicurity*, in conclusione, la determina una forte sproporzione tra le due partite dello scambio: la forte riduzione delle tutele nel rapporto è compensata da piccole e insufficienti tutele nel mercato, sul piano delle tutele previdenziali e assistenziali (nei limiti sopportabili finanziariamente dal sistema)⁵².

Quanto in particolare al nostro paese, è rilievo comune che le politiche attive del lavoro sono state fino ad oggi decisamente fallimentari⁵³. In questo, peraltro, da molti anni la maggior parte delle assunzioni avviene utilizzando le tipologie c.d. flessibili (in primo luogo il contratto a tempo determinato). Quindi non solo l’occupazione non cresce, ma c’è una sostituzione di lavoro stabile con lavoro precario⁵⁴.

Questo dato di fatto rivela la falsità di un’altra delle ideologie che hanno accompagnato la destrutturazione dei rapporti realizzata dalla legislazione italiana degli ultimi anni, quella secondo cui l’abbattimento delle tutele del lavoro tradizionale contrasterebbe la segmentazione del mercato del lavoro e la marginalizzazione delle fasce più deboli di lavoratori (disoccupati di lungo periodo, disabili, giovani inoccupati) e il rischio di spirali di precarietà degli stessi⁵⁵.

La flessibilizzazione determinerebbe infatti la riduzione del *gap* tra i diversi segmenti e la possibilità di una maggiore mobilità del mercato del lavoro (*id est* maggiori *chances* per le fasce basse di salire in quelle superiori). In realtà – a

⁵² Garofalo M.G., 2006.

⁵³ Garofalo D., 2014.

⁵⁴ Fumagalli, 2014.

⁵⁵ Ichino, 1996.

prescindere dal fatto che non ha senso impostare il problema della qualità del lavoro solo con la sostituzione di chi riveste quello migliore (si tratta infatti di un gioco a somma zero) e che è paradossale sostenere che il precariato si risolve rendendo precari i lavoratori che non lo sono – la segmentazione del mercato del lavoro è prodotta soprattutto da fattori sociali a danno dei gruppi sociali più svantaggiati, e la propensione delle imprese a privilegiare uomini invece che donne, nativi invece di immigrati, ecc., non diminuisce se si riduce il livello dei segmenti alti⁵⁶. Inoltre, facendo del lavoro flessibile il veicolo privilegiato di inserimento per i lavoratori delle fasce deboli non si fa altro che perpetuare anche sul piano occupazionale la loro situazione di svantaggio.

Le riforme degli ultimi anni, che hanno aumentato la flessibilità, non hanno dunque realizzato gli obiettivi di crescita dell'occupazione perseguiti dai vari governi, e unico risultato è stata la perdita di tutele subita dall'intero mondo del lavoro.

Lo spostamento degli equilibri tra tutela del lavoro e istanze delle imprese è stato evidente e drammatico, con una “tirannia dei valori economici” che sembra mutare lo stesso “senso” del diritto del lavoro, che perde sempre più la sua tradizionale funzione di fornire tutela ai valori dell'uomo che lavora e viene ridotto a «pura e semplice tecnica di regolazione di un rapporto mercantile»⁵⁷.

Quanto questo sia evoluzione verso nuovi scenari di competizione globalizzata e non pura e semplice regressione ad assetti paleoliberali è tutto da vedere⁵⁸.

Tale competizione globalizzata, peraltro, è impostata assumendo il mercato come “regola dirimente”, in un contesto in cui competitività e flessibilità diventano valori in sé e il mercato rappresenta la “variabile indipendente”. In questo ordine concettuale il negoziato si svolge inevitabilmente al ribasso, e l'esito è comunque determinato, perché le ragioni della economia inevitabilmente prevarranno⁵⁹.

Questa strategia è in sé perdente nello scenario della competizione globale, riducendosi a una mera – e, per le economie occidentali, impraticabile e persa in partenza – gara alla riduzione dei costi e delle tutele del lavoro⁶⁰.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. (1972). *I poteri dell'imprenditore e i limiti derivanti dallo Statuto dei lavoratori*. Milano: Giuffrè.

⁵⁶ Garofalo M.G., 2007.

⁵⁷ Balletti, 2016.

⁵⁸ Le ultime riforme – come osserva Liso, 2015 – si riducono a una mera regressione, a un semplice percorso di smantellamento di tutele, con restituzione secca di margini di potere al datore di lavoro.

⁵⁹ Mariucci, 2005, che a questo scenario ne contrappone uno differente, nel quale il punto di partenza è rappresentato dai diritti delle persone che lavorano, e in cui il mercato è assunto come un vincolo di cui tenere conto.

⁶⁰ Per essenziali rilievi critici a tale strategia si vedano Gallino, 2000; Stiglitz, 2002.

- Aa.Vv. (2003). *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*. Milano: Giuffrè.
- Ashiagbor D. (2005). *The European Employment Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Assanti C. (1958). *Il termine finale nel contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè.
- Balletti E. (2016). *I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto. Relazione al XIX Congresso A.I.D.La.S.S.*. aidlass.it.
- Boeri T., Garibaldi P. (2005). *Two tier reforms of Employment protection: a Honeymoon Effect?*. iza.org.
- Bonardi O. (2001). *L'utilizzazione indiretta del lavoratori*. Milano: Angeli.
- Chieco P. (2013). (a cura di). *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*. Bari: Cacucci.
- Cosio R. (1990). I contratti a termine "autorizzati" dalla contrattazione collettiva. *Dir. lav.*, I, p. 63 ss.
- Curzio P. (2006). (a cura di). *Lavoro e diritti*. Bari: Cacucci.
- D'Antona M. (1990). (a cura di). *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro*. Napoli: ESI.
- De Luca Tamajo R. (2002). (a cura di). *I processi di esternalizzazione*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Deakin S., Wilkinson F. (1999). Il diritto del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione. *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, I, p. 587 ss.
- Del Punta R. (2001). L'economia e le ragioni del diritto del lavoro. *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, p. 3 ss.
- Esping Andersen G. (1999). Serve la deregolazione del mercato del lavoro? Occupazione e disoccupazione in America e in Europa. *Stato e Mercato*, p. 185 ss.
- Esping Andersen G. (2000). Who is harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence, in Esping Andersen G., Regini M., eds. *Why deregulate Labour Markets?*. Oxford: Oxford University Press.
- Filì V., Riccardi A. (2015). La somministrazione di lavoro, in Ghera E., Garofalo D., a cura di, *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 24 giugno 2015, nn. 80 e 81, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Bari: Cacucci, p. 293 ss.
- Fumagalli A. (2014). *Le insostenibili leggerezze del Jobs Act*. economiaepolitica.it.
- Gallino L. (2000). *Globalizzazione e disuguaglianze*. Bari: Laterza.
- Garofalo D. (2004). Statuto protettivo del lavoro parasubordinato e tutela della concorrenza, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L., a cura di, *Mercato del lavoro riforma e vincoli di sistema*. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 215 ss.
- Garofalo D. (2009). Il contratto di apprendistato, in Vallebona A., a cura di, *I contratti di lavoro. Trattato dei contratti*. Torino: Utet, p. 1505 ss.
- Garofalo D. (2014). Le politiche del lavoro in Italia. *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, II, p. 77 ss.
- Garofalo D. (2015). Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in

Ghera E., Garofalo D., a cura di, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*. Bari: Cacucci, p. 263 ss.

Garofalo M.G. (1995). Deregolazione del mercato del lavoro, lavori atipici e diritti. *Riv. giur. lav.*, I, p. 301 ss.

Garofalo M.G. (2006). Polisemia dell'espressione "flessibilità del lavoro" e modelli di sviluppo, in Mariucci L., a cura di, *Dopo la flessibilità, cosa?* Bologna: il Mulino, p. 273 ss.

Garofalo M.G. (2007). Una riflessione sul codice delle pari opportunità tra uomo e donna. *Riv. giur. lav.*, I, p. 719 ss.

Garofalo M.G. (2009). Costituzione e lavori. *Quad. rass. sind.*, p. 61 ss.

Ghera E. (1999). Prospettive del contratto individuale di lavoro, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Gino Giugni*. Bari: Cacucci, p. 477 ss.

Ghera E., Garilli A., Garofalo D. (2015). *Diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli.

Ghera E., Garofalo D. (2015a). (a cura di). *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 23 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Bari: Cacucci.

Ghera E., Garofalo D. (2015b). (a cura di). *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 24 giugno 2015, nn. 80 e 81, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Bari: Cacucci.

Giugni G. (1979). (diretto da). *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*. Milano: Giuffrè.

Ichino P. (1996). *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*. Milano: Mondadori.

Liso F. (2006). Riflessioni sulla riforma del mercato del lavoro, in Mariucci L., a cura di, *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*. Bologna: il Mulino, p. 301 ss.

Liso F. (2015). Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT.-257/2015*.

Mariucci L. (2005). Dopo la flessibilità cosa? Riflessioni sulle politiche del lavoro. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT.-27/2005*.

Mazzotta O. (1979). *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè.

Menghini L. (1980). *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni ottanta*. Milano: Giuffrè.

Napoli M. (1985). (a cura di). *Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livcelli occupazionali. Commentario al D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, conv. nella L. 19 dicembre 1984, n. 863*. Padova: Cedam.

Napoli M. (2002). Elogio della stabilità. *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*. Torino: Giappichelli.

Nickell S. (1997). Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspective*, p. 55 ss.

Nickell S., Layard R. (1998). *Labour Market Institutions and Economic Performance, Discussion paper n. 407*. London: London School of Economics.

- OECD (1998). *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD (2004). *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Perulli A. (2004). (a cura di). *Impiego flessibile e mercato del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Ricci M. (2016). Le politiche del lavoro del Governo Renzi. *Arg. dir. lav.*, p. 234 ss.
- Romagnoli U. (1995). *Il lavoro in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Santoro Passarelli G. (2014). (a cura di). *Jobs Act e contratto a tempo determinato. Atto I*. Torino: Giappichelli.
- Sciarra S. (2005). The evolution of Labour Law (1992 – 2003) General Report, Final draft. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT.-36/2005*.
- Sestito P. (1997). La questione del lavoro e le interpretazioni proposte, in Ciocca P., a cura di, *Disoccupazione di fine secolo*. Torino: Boringhieri, p. 21 ss.
- Speziale V. (2007). Il lavoro subordinato tra rapporti speciali, contratti "atipici" e possibili riforme. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT.-51/2007*.
- Speziale V. (2014). Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT.-233/2014*.
- Stiglitz J.E. (2002). *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino: Einaudi.
- Treu T. (2012). Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro. *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT.-155/2012*.
- Zoli C. (2004). Contratto e rapporto di lavoro tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro. *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, p. 359 ss.
- Zoppoli L. (2015). Il "riordino" dei modelli di rapporto di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale. *Dir. rel. ind.*, p. 76 ss.