

APPUNTI IRRIVERENTI SUI DECRETI ATTUATIVI DEL JOBS ACT

IN QUESTA SECONDA FASE DELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA, INSIEME A DIVERSE COSE MOLTO POSITIVE, SI OSSERVANO ALCUNE CURIOSI SCHELE UN PO' *RETRO* E UNA PERDITA DI VISTA DELL'OBIETTIVO DELLA SEMPLIFICAZIONE – MA LA PARTITA È ANCORA APERTA E C'È ANCORA LO SPAZIO E IL TEMPO PER VINCERE ANCHE QUESTA BATTAGLIA

Note non solo tecniche sul decreto per il “riordino contrattuale” e sugli schemi di decreti approvati il 12 giugno 2015 dal Consiglio dei Ministri in materia di servizi per l'impiego e di semplificazione, 15 giugno 2015.

Del significato e della portata generale del complesso dei nuovi decreti e progetti di decreti varati dal Governo tra il 20 febbraio e il 12 giugno, e del giudizio complessivamente molto positivo che, a mio giudizio, se ne deve dare, ho detto in due interviste dei giorni scorsi. Qui, nell'impossibilità di descrivere compiutamente le novità normative che entreranno in vigore tra breve (le esamineremo analiticamente nelle settimane prossime), mi limito a proporre alcune note curiose e forse sorprendenti sul contenuto dei testi approvati giovedì dal Governo, in controtendenza con i primi commenti che si sono letti sui giornali di questi giorni.

Collaborazioni continuative e coordinate – Sono convinto che la drastica riduzione del numero dei co.co.co. registratasi lungo tutto l'arco dell'ultimo decennio sia dovuta al requisito del “progetto” imposto dalla legge Biagi del 2003 e poi alle restrizioni ulteriori poste dalla legge Fornero nel 2012 (piaccia o non piaccia a coloro che hanno sparato a zero contro queste due leggi). Sono anche convinto che la vera partita oggi si giochi tra assunzioni a tempo indeterminato e a termine; e la vera misura che, in quest'ultima riforma, consente al tempo indeterminato di tornare ad affermarsi come forma normale di assunzione è costituita dalla nuova disciplina del licenziamento e delle mansioni nel contratto di lavoro regolare a tempo indeterminato: i dati di marzo e aprile sull'aumento del tempo indeterminato nel flusso delle nuove assunzioni ne costituiscono una prima conferma. Credo, invece, che non sia destinata ad avere un impatto complessivamente riduttivo sui co.co.co. la nuova disposizione su questa materia (**articolo 2 del decreto sul “riordino”**). È vero che essa allarga il campo di applicazione della protezione piena a tutti i casi in cui la collaborazione personale continuativa è “organizzata” dal creditore, e in particolare è soggetta al coordinamento spazio-temporale nel suo interesse: ciò farà sì che non si potrà più assumere come collaboratore autonomo il magazziniere o la segretaria d'ufficio; e questo è certamente un apprezzabile fattore di chiarezza, che ha quattro quarti di nobiltà nella storia del diritto del lavoro [v. nota **(1)** in coda]. Ma è anche vero che il nuovo decreto sopprime le disposizioni restrittive su questa materia delle leggi Biagi e Fornero: viene così meno il requisito del “progetto” e torna possibile per le imprese private l'ingaggio di collaboratori continuativi a tempo indeterminato, purché non soggetti a vincolo di orario, o comunque liberi di svolgere la prestazione nel luogo preferito. Il risultato della nuova norma sarà dunque quello di porre un confine meglio definito tra area di applicazione della protezione piena e area della collaborazione autonoma continuativa, con conseguente notevole riduzione – anche qui, come in materia di licenziamento – del contenzioso giudiziale; ma il risultato non sarà quello di inibire drasticamente il ricorso a questo tipo contrattuale, che si manterrà dunque presumibilmente nei suoi (ormai peraltro modesti) limiti attuali. Detto questo, aggiungo che avrei preferito la soluzione centrata sulla nozione di “dipendenza economica”, delineata nel progetto del *Codice semplificato*; ma riconosco volentieri che la soluzione scelta in questo decreto ha una sua logica apprezzabile e merita di essere sperimentata.

Mutamento delle mansioni: torna la distinzione tra operai e impiegati - La nuova disposizione (contenuta nell'articolo 2103 del Codice civile riscritto dall'**articolo 3 del decreto sul “riordino”**) consente al datore di lavoro di variare le mansioni del dipendente, purché esse restino nel novero di quelle inquadrate nello stesso livello di inquadramento, oppure – nel caso di ristrutturazione aziendale – anche nel livello

immediatamente inferiore. Per replicare a chi protesta contro questa disposizione basti osservare che, se non si consente di soddisfare l'esigenza organizzativa in questo modo, essa finisce col costituire giustificato motivo di licenziamento, con o senza articolo 18. Va invece rilevato come una curiosità il fatto che il legislatore delegato abbia ritenuto di limitare il nuovo *ius variandi* dell'imprenditore, così ridefinito, imponendo che esso si eserciti all'interno della "categoria legale": il richiamo è alle categorie di "operaio", "impiegato", "quadro", e "dirigente", indicate nell'articolo 2095 del Codice civile. Ora, i più giovani devono sapere che mezzo secolo fa il movimento sindacale italiano diede vita a una forte mobilitazione volta a superare in ogni campo e a tutti gli effetti la *summa divisio* tra operai e impiegati (allora non esisteva ancora la categoria dei "quadri"), raggiungendo l'obiettivo nella tornata dei rinnovi contrattuali del 1972 con la conquista in quasi tutti i settori del cosiddetto "inquadramento unico". Da allora tutti gli ex-operai qualificati e specializzati e i loro capi-squadra sono stati inquadrati in categorie contrattuali nelle quali venivano inquadrati anche impiegati d'ordine e di concetto. Contemporaneamente, nel corso degli anni '70, vennero superate quasi tutte le precedenti differenze di disciplina del rapporto e di struttura della retribuzione, originate dalla legge sull'impiego privato del 1924. Tuttavia, nonostante gli intendimenti originari con cui venne contrattato l'"inquadramento unico", l'antica distinzione tra le mansioni e professionalità di "chi modifica la materia" e quelle di "chi lavora sui flussi delle informazioni" è rimasta: se ne trova, infatti, traccia negli stessi contratti collettivi, che a quarant'anni dall'istituzione dell'"inquadramento unico" continuano a distinguere per alcuni aspetti normativi molti limitati gli ex-impiegati dagli ex-operai. E ora il legislatore ha ritenuto di precisare che, anche quando l'inquadramento contrattuale accomuna gli uni e gli altri, non si può imporre agli uni mansioni che sono "proprie" degli altri.

Part-time: tornano le clausole elastiche (ma resta anche il lavoro intermittente) – La cosa era andata così: otto anni dopo il riconoscimento nel nostro ordinamento del lavoro a tempo parziale, la sentenza della Corte costituzionale n. 210/1992 aveva stabilito che le clausole di variabilità dell'estensione o della collocazione temporale della prestazione lavorativa al di sotto del limite di orario normale fossero ammissibili a condizione che prevedessero variazioni non soggette al mero arbitrio del datore, ma correlate a eventi oggettivi predeterminati o predeterminabili. Questo consentiva, per esempio, di assumere una "maschera" di cinema o teatro "per i soli giorni in cui c'è spettacolo, con orario di lavoro da mezz'ora prima dell'inizio del primo spettacolo a mezz'ora dopo la fine dell'ultimo"; oppure di assumere un cameriere di ristorante con fine lavoro "mezz'ora dopo l'uscita dell'ultimo avventore". Poi accadde che, nel 2000, il decreto legislativo sul part-time n. 61 vietò quasi del tutto le clausole di elasticità dell'estensione temporale della prestazione, facendo sorgere, soprattutto nei settori del turismo, della ristorazione e dello spettacolo, alcuni problemi organizzativi pressoché insolubili. Fu anche per risolvere questo problema che la legge Biagi istituì il "lavoro intermittente", o "a chiamata". Ora l'**articolo 6**, commi 5 e 6, del decreto sul "riordino" torna a consentire le clausole elastiche, anche quando non previste da un contratto collettivo applicabile: si torna così – assai opportunamente, a mio avviso – alla situazione precedente al decreto del 2000, disciplinata dalla sentenza costituzionale del 1992. Senonché – in ottemperanza alla direttiva di *semplificazione* contenuta nella legge-delega – a questo punto si sarebbe dovuto riassorbire esplicitamente nel lavoro a tempo parziale con clausola elastica tutti i rapporti attualmente assoggettati al complesso regolamento del *lavoro intermittente*, sopprimendo quest'ultimo con tutta la sua bardatura normativa. Invece – non chiedetemi perché – si è preferito tenere in vita questo sotto-tipo contrattuale, riscrivendone la disciplina; col risultato di appesantire di una sezione e di ben sei articoli (**dal 13 al 18**) il decreto sul "riordino" e di aprire uno spazio di sovrapposizione tra intermittente e clausole elastiche. Niente di grave, certo; ma non è il massimo dal punto di vista della chiarezza e della semplificazione.

Non abolito, ma solo privato della sua disciplina esplicita il lavoro ripartito, o *job sharing* – È il rapporto che vede due persone assumere in solido tra loro la stessa prestazione lavorativa, libere di ripartirla tra loro secondo le proprie mutevoli esigenze, senza necessità di preavviso al (e tanto meno autorizzazione dal) datore; il quale viceversa beneficia di una maggior garanzia di copertura della posizione anche in caso di

malattia o altro impedimento di uno dei due partner, nonché della possibilità – con il consenso degli interessati – di raddoppio della prestazione con sovrapposizione dei due in caso di necessità; salvo ovviamente l’obbligo di retribuzione aggiuntiva nel caso dell’infermità e del lavoro straordinario. Non è un rapporto di lavoro precario, bensì una forma moderna di coniugazione del massimo di flessibilità dell’orario nell’interesse dei prestatori con il massimo di sicurezza della continuità della prestazione per il datore; per questo negli U.S.A. il 2 per cento della forza-lavoro è impiegata con questo tipo di contratto: soprattutto nei settori dei nidi e scuole materne, case di cura, vendita al dettaglio e servizi alle comunità locali. In Italia questa forma di organizzazione del lavoro – un tempo diffusamente praticata nel settore del portierato dei condomini urbani – è stata riconosciuta per la prima volta, a legislazione invariata, con una circolare (n. 43/98) del ministro del Lavoro Treu, poi, sul piano legislativo, dagli articoli 41-45 della legge Biagi, i quali hanno peraltro ripreso quasi integralmente il contenuto di quella circolare. Ora l’**articolo 55** lettera *d*) del decreto sul “riordino” abroga i suddetti cinque articoli. Il motivo della soppressione è puramente politico: un contentino a tutti coloro che hanno sempre avuto in odio la legge Biagi e provano soddisfazione a vederne smantellare una parte maggiore. Sta di fatto comunque che, come il lavoro ripartito ha potuto vivere anche in Italia senza alcuna legge che lo riconoscesse esplicitamente, allo stesso modo esso può continuare a vivere anche dopo che il suo riconoscimento legislativo è stato abolito. I (pochi) rapporti di *job sharing* attualmente in essere possono tranquillamente proseguire.

Nuovi servizi o nuova burocrazia per l’impiego? – Quando, con quarant’anni di anticipo rispetto a noi, nel Regno Unito l’*Employment and Training Act 1973* istituì la prima grande agenzia nazionale per l’impiego, la *Manpower Services Commission*, quella legge – preceduta da un quinquennio di sperimentazione sul campo dei nuovi strumenti e metodi – conteneva questa sola regola circa l’organizzazione e l’attività del nuovo *public body* (*sect. 2.5*): “La MSC ha il potere di fare tutto (escluso il prendere a prestito denaro) ciò che è ritenuto utile o incidentalmente necessario per il perseguimento dell’obbiettivo”, cioè l’aumento quantitativo e il miglioramento qualitativo dell’incontro fra domanda e offerta di lavoro. Sulla struttura della MSC quella legge prevedeva soltanto l’articolazione in quattro divisioni, dedicate rispettivamente al collocamento, alla formazione, ai programmi speciali per i giovani e i disoccupati di lunga durata e all’attività di ricerca, studio e rilevazione statistica. Nient’altro circa la sua struttura interna, che veniva interamente lasciata alla discrezionalità del *management*. Tutto il resto della legge era dedicato, per un verso, a regolare le fonti e i criteri di finanziamento dell’agenzia, per altro verso a prevedere il controllo sui risultati conseguiti, sia al livello centrale sia a quello di contea e di singolo *Job Centre*. Il confronto con lo schema di decreto sui servizi per l’impiego approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 giugno è impressionante: qui pagine e pagine sull’organigramma dirigenziale e impiegatizio dell’Anpal, la nuova Agenzia per le Politiche Attive, il cui personale verrà per la quasi totalità attinto dagli organici del ministero, di Italia Lavoro e dell’Isfol; ma non una riga sui criteri di valutazione complessiva del suo operato, né sul sistema di determinazione di obiettivi precisi e specifici a cui ciascun incarico dirigenziale, incominciando da quello del vertice, debba essere rigorosamente vincolato e subordinato. I vecchi Centri per l’Impiego, già incardinati nelle Province, vengono ora incardinati nelle Regioni, le quali però devono provvedere ai relativi costi con i propri mezzi. Ma il difetto più grave sta in questo: nulla dei nuovi strumenti e metodi per le politiche attive è stato sperimentato, nonostante che i fondi per farlo fossero stati stanziati e alcune leggi degli anni recenti lo prevedessero. Oltremania si pratica il *try and go*: prima si prova, poi, se l’esperimento dà buoni risultati, si generalizza con la legge; da noi si pratica il *go and try*: si istituisce la nuova struttura, le si indicano i nuovi compiti e si spera che riesca a svolgerli.

Che ne è del Codice semplificato? - Torniamo al decreto sul “riordino”: nei suoi 57 articoli si osserva uno sforzo inedito, da parte del legislatore delegato, di riscrivere numerosi capitoli della disciplina del rapporto di lavoro in modo ordinato e facilmente leggibile da chiunque, abrogando esplicitamente (articolo 55) un numero assai maggiore di norme previgenti. Non è ancora la semplicità, chiarezza e fruibilità immediata da parte dell’uomo della strada che è stata raggiunta nei progetti di *Codice semplificato*, e che si ritrova nel

decreto n. 23/2015 sulla nuova disciplina dei licenziamenti; ma in qualche modo ci si avvicina. Poi, però, si passa ai decreti contenenti le nuove norme sui congedi parentali, o quelle sul collocamento obbligatorio, e si ripiomba nel genere letterario della legge illeggibile anche per gli esperti della materia, tutta scritta mediante richiami di articoli, commi e alinea di leggi precedenti di cui viene sostituita qualche parola. Solo per capire che cosa la nuova norma vuol dire occorre il volumone delle leggi già in vigore, e non è facile neppure con quello alla mano. Questo è proprio il linguaggio funzionale al monopolio della scrittura del testo legislativo da parte dell'alta burocrazia ministeriale: ministri, sottosegretari e parlamentari riescono a capirne, se va bene, il 10 per cento; e l'uomo della strada ancora meno. Naturalmente di questi testi si ignorano per lo più i veri estensori materiali: se contengono errori nessuno ne risponde. E nessuno può chiedere loro come possano pensare che in questi 11 articoli per la maggior parte illeggibili, contenuti in 10 pagine formato A4 fitte fitte, aggiunti alla già corposa legge sul collocamento obbligatorio del 1999, si possa concretare davvero la "razionalizzazione e semplificazione" promessa nella rubrica del Titolo I in cui sono contenuti. Non potremo chiedere loro conto dell'aver ignorato le linee guida dettate dal Decalogue for Smart Regulation europeo, e in particolare la direttiva di ricondurre la norma legislativa primaria al suo ruolo di enunciazione di regole e principi, lasciando alla norma regolamentare secondaria o alla contrattazione collettiva le disposizioni di attuazione e adattamento ai casi particolari. Non potremo chiedere loro neppure come si concilii con la delega legislativa per il testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro, contenuta nella legge n. 183/2014, il fatto che ora entra in vigore il decreto sul "riordino", con le norme su otto capitoli della materia, ma la nuova disciplina dei congedi parentali sta in un altro decreto, mentre quella sulle dimissioni e quella sui controlli a distanza sono destinate a venire in un terzo decreto ancora. È così che si riordina la legislazione del lavoro? È così che si semplifica la vita alle decine di milioni di cittadini che queste norme devono applicare ogni giorno?

Che cosa è accaduto? – Il fatto è che, a gennaio e febbraio, nel fuoco della polemica al calor bianco sul nodo cruciale della disciplina dei licenziamenti, il Governo (inteso come potere politico), pur ascoltando tutti, ha tenuto saldamente in mano la penna con cui veniva scritto il primo decreto, col risultato di un testo legislativo esemplare per leggibilità, chiarezza e univocità del contenuto. In questa seconda fase la stessa cosa è avvenuta soltanto per alcune materie. Non per tutte le altre; col risultato che, per gran parte delle nuove norme, la penna è tornata esclusivamente in mano a coloro che nella necessità della semplificazione legislativa non credono affatto, anzi la avversano. Perché essa significa la fine del loro monopolio della scrittura dei testi legislativi, quindi la fine del loro "potere legislativo di fatto".

Ma la battaglia continua - Il danno è riparabile. La legge-delega consente la correzione e revisione dei decreti entro un anno: siamo dunque ancora in tempo sia per una riscrittura in forma leggibile delle norme sui congedi parentali e di quelle sul collocamento obbligatorio e per il loro accorpamento con quelle contenute nel decreto sul "riordino". Non saranno i 60 articoli brevi e facilmente traducibili in inglese dell'ultimo progetto del *Codice semplificato* (che ora si possono leggere in appendice al mio ultimo libro, *Il lavoro ritrovato*), saranno forse 150, o 200, ma saranno comunque un grosso passo avanti nella direzione giusta. Si può ancora fare. Purché sia chiaro che, come ho appena sottolineato, il problema non è di natura soltanto tecnica, bensì squisitamente politica.

(1) Nota sulla definizione della fattispecie di riferimento per l'applicazione delle protezioni nel diritto del lavoro delle origini

Alle origini del nostro diritto del lavoro moderno, verso la fine del XIX secolo, l'area di applicazione delle prime leggi protettive era definita proprio dal vincolo riguardante la collocazione della prestazione presso l'azienda del creditore. Così, per esempio, la legge 17 marzo 1898 n. 80 sull'assicurazione contro gli infortuni faceva riferimento alla dislocazione fisica del prestatore nelle "miniere, cave e torbiere", negli "opifici industriali" (articolo 1), o comunque "fuori della propria abitazione" (articolo 2); poi il testo unico

del 1904 aggiunge il riferimento al lavoro “presso macchine mosse da agenti inanimati o presso i motori di esse”. Lo stesso criterio della dislocazione fisica della prestazione “negli opifici industriali” era applicato dalla legge 19 giugno 1902 n. 242 sul lavoro delle donne e dei fanciulli, e poi dalla legge 7 luglio 1907 n. 489 sul riposo settimanale. In quello stesso passaggio di secolo Ludovico Barassi stava elaborando la propria teoria circa la subordinazione, intesa come assoggettamento pieno a eterodirezione (cioè a un obbligo di obbedienza circa lo svolgimento della prestazione), come elemento essenziale della fattispecie di riferimento del diritto del lavoro; ma l’ordinamento italiano ha fatto esplicitamente proprio quell’orientamento dottrinale soltanto con il Libro V del Codice civile, che entrò in vigore (in anticipo rispetto ad altre parti dello stesso Codice) nel 1941: l’attuale articolo 2094 del Codice indica infatti come “lavoratore subordinato” la persona che si obbliga a prestare il proprio lavoro (non importa in quale luogo preciso e in quale tempo, ma) “sotto la direzione” dell’imprenditore. In questo senso la svolta compiuta con l’articolo 2 del decreto approvato in via definitiva del Governo il 12 giugno scorso costituisce un ritorno alle origini (per ulteriori notizie al riguardo rinvio al mio studio su *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, 1989).