

La vera libertà individuale non può esistere senza sicurezza economica ed indipendenza. La gente affamata e senza lavoro è la pasta di cui sono fatte le dittature. Franklin Delano Roosevelt

Le nuove norme sui “licenziamenti economici” alla luce dei principi dettati dalla Costituzione, dalla normativa dell’Unione europea e dalle convenzioni internazionali

SOMMARIO: 1.- Il Jobs Act, ovvero una “rivoluzione” del diritto e del mercato del lavoro italiano. 2.- Il mercato del lavoro europeo. 3.- Le peculiarità del nostro Paese. 4.- La tutela della dignità umana nel lavoro e con il lavoro. 5.- Le nuove norme sui c.d. “licenziamenti economici”. 5.1.- I licenziamenti per giustificato motivo oggettivo. 5.2.- I licenziamenti collettivi. 5.3.- Il ruolo dell’interprete rispetto alla nuova disciplina dei “licenziamenti economici”. 6.- Conclusioni.

1.- Il Jobs Act, ovvero una potenziale “rivoluzione” del diritto e del mercato del lavoro italiano.

Questo importante Convegno – in cui sono onorata di essere stata coinvolta e ne ringrazio sentitamente gli organizzatori, a partire dall’illustre Collega Giuseppe Napoletano – ci porta a riflettere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, che è stato adottato – insieme con analogo schema in materia di ammortizzatori sociali – dal Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2014, in iniziale attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 – chiamata Jobs Act – la quale, peraltro, nel suo ampio e complesso contenuto, contempla ben cinque deleghe legislative, per ciascuna delle quali prevede la emanazione di uno o più decreti delegati, la cui complessiva emanazione dovrebbe portare a “rivoluzionare” il diritto e il mercato del lavoro italiano.

Ciò emerge chiaramente dall’intervento del Ministro Giuliano Poletti al Senato, in sede di approvazione della delega, nel quale il Ministro ha detto che, sinteticamente, la finalità perseguita dal Governo è quella di “riprogettare le infrastrutture normative e gli strumenti operativi per fare in modo che la ‘PRIORITA’ AL LAVORO’ diventi davvero, concretamente realizzabile” ed ha, più volte, sottolineato che è la “delega lavoro”, in tutta la sua complessiva portata, ad essere per il Governo “assolutamente centrale e prioritaria”, non soltanto l’art. 18, che pur rappresentandone una parte significativa, non è nelle aspettative governative “l’Alfa e l’Omega” di tutte le riflessioni, “come invece potrebbe apparire dalla discussione” che ha preceduto l’approvazione della legge.

Del resto, le suddette deleghe hanno ad oggetto tematiche molto ampie e rilevanti: 1) gli ammortizzatori sociali; 2) i servizi per il lavoro e le politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale; 3) la semplificazione delle procedure e la razionalizzazione delle procedure e degli

¹ Relazione tenuta al Convegno di Studi “Le nuove tutele contro il licenziamento illegittimo nel regime del Jobs Act”, svoltosi il 13 febbraio 2015 in Roma, nell’Aula Magna della Corte di cassazione e organizzato da CSDN e AIDLASS, con la partecipazione della Struttura territoriale della SSM di formazione decentrata di Roma Cassazione e del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma.

adempimenti relativi alla costituzione e alla gestione dei rapporti di lavoro; 4) la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, al fine di garantire adeguato sostegno alla genitorialità e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori; 5) il riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva, al fine di rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro attraverso la semplificazione delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro esistenti, da includere in un testo unico, onde rendere tali tipologie maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo, nonché rendere più efficiente l'attività ispettiva.

Nel corso dei lavori preparatori anche il Senatore Pietro Ichino, nel sostenere l'assoluta conformità della legge delega agli artt. 3 e 4 Cost., ha posto l'accento sulla sua finalità complessiva, rappresentata dal “coniugare la massima possibile flessibilità delle strutture produttive, indispensabile per la competitività delle nostre imprese nell'economia globalizzata, con la massima possibile sicurezza economica e professionale delle persone che in esse lavorano”.

In altri termini, per arginare la profonda recessione che colpisce il Paese, secondo il Senatore Ichino, con il Jobs Act si cerca di promuovere un mercato del lavoro dinamico ed efficiente che riesca a far aumentare il numero di occupati consentendo alle imprese in crisi di variare, senza troppi vincoli, il numero di lavoratori alle proprie dipendenze.

Ovviamente, un tale obiettivo potrà, eventualmente, essere raggiunto dall'attuazione della riforma nel suo complesso, tenendo conto altresì degli effetti sia del d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito con legge 16 maggio 2014, n. 78 (Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese) – che oltre ad avere totalmente liberalizzato il contratto a tempo determinato ha anche modificato la disciplina dell'apprendistato, nel senso della relativa “semplificazione” – sia della nuova deduzione IRAP e soprattutto dello sgravio contributivo triennale, entrambi previsti dalla legge n. 190 del 2014 – legge di Stabilità 2015, già operativi dall'1 gennaio 2015, benché sullo schema di decreto legislativo relativo al nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti si sia appena conclusa – nel momento della stesura di questa relazione – la fase consultiva dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari, che è stata caratterizzata da un vivace dibattito, peraltro molto proficuo e con risultati sostanzialmente convergenti.

Infatti, sia la Commissione Lavoro del Senato (l'11 febbraio scorso) sia la omologa Commissione della Camera (di cui è appena pervenuto il parere, emesso il 17 febbraio 2015), nell'esprimere parere favorevole, hanno concordato nel sottolineare due esigenze: a) la necessità che l'esecutivo non estenda le nuove normative sul licenziamento individuale anche a quelli collettivi; b) la necessità di acquisire l'intesa della Conferenza Stato-Regioni con riguardo al contratto di ricollocazione (oggi inserito nello schema di decreto sui nuovi ammortizzatori sociali).

La Commissione della Camera ha anche formulato una serie di altre “condizioni” e “osservazioni” molto interessanti che toccano molti dei punti più critici della formulazione della normativa e che – se seguite dal Governo (precisazione necessaria, visto che i suddetti pareri non

sono vincolanti) – potranno sicuramente contribuire a fare chiarezza su alcune questioni centrali e non ben esplicitate².

Comunque, *medio tempore*, è già operativa la disposizione della legge di Stabilità che ha previsto che per le nuove assunzioni a tempo indeterminato – con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico – effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 i datori di lavoro privati, con esclusione di quelli del settore agricolo, potranno giovare dell'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali per un massimo di 36 mesi (eccettuati i premi e contributi dovuti all'INAIL e con il limite massimo di un importo di esonero pari a 8.060 euro su base annua).

Va inoltre posto l'accento sul fatto che, nell'indicare gli obiettivi della delega sul nuovo contratto a tutele crescenti, nella legge n. 183 del 2014, si fa espresso riferimento all'emanazione di un decreto legislativo recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nonché al rispetto dei principi e criteri direttivi, “in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali” nonché alla promozione “in coerenza con le indicazioni europee”, del contratto a tempo indeterminato come forma comune di

² In particolare, nella parte finale del suddetto parere della Commissione Lavoro della Camera, si legge testualmente che: la XI Commissione “esprime PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

all'articolo 10, sostituire il comma 1 con il seguente: 1. In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, ai lavoratori di cui all'articolo 1 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima legge;

all'articolo 3, comma 1, provveda il Governo a incrementare la misura minima e massima delle indennità dovute in caso di licenziamento per giustificato motivo o giusta causa, ferma restando la regola che prevede la corresponsione di un'indennità pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio;

provveda il Governo a rivedere la formulazione dell'articolo 3, comma 2, primo periodo, al fine di assicurare la reintegrazione nel posto di lavoro nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo o giusta causa in cui sussista una evidente sproporzione tra la sanzione del licenziamento e l'addebito disciplinare contestato;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di precisare in modo espresso che le disposizioni di cui al presente provvedimento non si applicano ai rapporti di lavoro di pubblico impiego, in vista del complessivo riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in attuazione della delega di cui al disegno di legge concernente la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente all'esame al Senato (Atto Senato n. 1577);

b) valuti il Governo l'opportunità di escludere l'applicazione della disciplina di cui al presente decreto nei casi di instaurazione di nuovi rapporti di lavoro da parte di lavoratori in servizio all'entrata in vigore del presente provvedimento che passano alle dipendenze delle imprese che subentrano in un appalto ovvero di processi di mobilità all'interno di un gruppo di imprese, che determinino la cessazione di un rapporto di lavoro in essere all'entrata in vigore del presente provvedimento e l'instaurazione di un nuovo rapporto nell'ambito di società controllate o collegate;

c) valuti il Governo l'opportunità di rivedere la formulazione dell'articolo 2, comma 1, primo periodo, dello schema al fine di uniformarla a quella dell'articolo 18, primo comma, primo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300;

d) con riferimento all'articolo 3, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che, anche con riferimento ai licenziamenti di cui al presente provvedimento, l'onere della prova della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento spetti, senza eccezioni, al datore di lavoro;

e) valuti il Governo l'opportunità di chiarire se le modalità di calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali di cui all'articolo 3, comma 2, terzo periodo, debbano intendersi equivalenti a quelle previste per analoghe fattispecie dall'articolo 18, quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni;

f) valuti il Governo l'opportunità di prevedere che la tutela di carattere reintegratorio prevista dall'articolo 3, comma 3, si estenda anche ai casi nei quali il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile;

g) valuti il Governo l'opportunità di estendere l'applicazione all'intero provvedimento delle disposizioni, recate dall'articolo 6, comma 3, dello schema, in materia di monitoraggio degli interventi, attualmente riferite alle sole norme concernenti l'offerta di conciliazione”.

contratto di lavoro, da rendere “più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti” (comma 7, lettera b).

Di qui le misure varate con le legge di Stabilità, dirette a rendere le nuove assunzioni a tempo indeterminato più appetibili per le imprese, dal punto di vista economico.

Ma va detto che tali misure, se non vengono immediatamente accompagnate dalla prevista revisione delle tipologie contrattuali, anziché dirigere – in modo stabile – l’attenzione dei datori di lavoro e dei loro intermediari verso una maggiore occupazione (secondo le attese del Governo) rischiano di finire con il tradursi in semplici incentivi ad adottare una più conveniente modalità di assunzione di lavoratori che sarebbero stati comunque (o che sono già stati) assunti con contratti di lavoro a termine o di apprendistato, piuttosto che con contratti parasubordinati o quasi-autonomi come le collaborazioni coordinate e continuative, le associazioni in partecipazione con apporto di lavoro e le collaborazioni in partita IVA, visto che il nuovo incentivo triennale non è vincolato al mantenimento in organico del lavoratore per un tempo predeterminato e neppure ha esclusive rispetto al singolo lavoratore e al singolo datore di lavoro.

In questa complessa situazione, lo schema di decreto in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti – il cui testo è già stato, ai primi di gennaio 2015, modificato dal Consiglio dei ministri, con l’abolizione dell’originario art. 11 sul contratto di ricollocazione – non solo rappresenta soltanto una parte dell’attuazione della suddetta delega riguardante il riordino delle forme contrattuali e dell’attività ispettiva, ma ha un testo provvisorio, che, dopo il vaglio positivo di compatibilità finanziaria della Ragioneria generale dello Stato³ e la valutazione delle competenti Commissioni parlamentari (che, come si è detto, si è appena conclusa con il parere favorevole, obbligatorio ma non vincolante, delle Commissioni Lavoro) poi tornerà al Consiglio dei ministri e solo dopo potrà acquisire forza di legge, con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, del testo definitivo, eventualmente ulteriormente modificato rispetto a quello originario (evenienza molto probabile, dato il tenore dei due suddetti pareri).

Ciò significa che fino a quest’ultimo momento si possono fare sullo schema solo valutazioni provvisorie, ma non per questo meno utili, data la grande rilevanza delle materie trattate.

Nella presente relazione si cercherà di analizzare la parte dello schema riguardante quelli che la legge di delega chiama i “licenziamenti economici”, leggendo tale disciplina alla luce dei principi desumibili dalla nostra Costituzione, dalla normativa dell’Unione europea e dalle convenzioni internazionali, la cui disamina precederà quella della nuova normativa proprio al fine di apprezzarne meglio il contenuto.

Del resto, questa è l’impostazione che ha seguito anche il nostro legislatore, facendo espresso riferimento ai suddetti principi nell’art. 1, comma 7, della stessa legge delega n. 183 del 2014 cit.

Ed è anche l’impostazione che, a mio avviso, può consentire – all’interprete – di valorizzare al meglio gli obiettivi avuti di mira nel Jobs Act, senza abbandonare la strada della tutela dei diritti fondamentali.

³ Il parere positivo della Ragioneria generale dello Stato è arrivato subito l’approvazione del Consiglio dei ministri per lo schema di decreto sul contratto a tutele crescenti, mentre è stato emanato solo ai primi di gennaio 2015 per lo schema sugli armonizzatori sociali, dopo che è stato sciolto il nodo coperture per l’assegno di disoccupazione.

In altri termini, io credo che la nuova disciplina dei licenziamenti – in genere ed “economici”, in particolare – si presta ad essere variamente attuata, dagli operatori economici e giuridici e che una sua attuazione “virtuosa” dipenda essenzialmente da due fattori.

a) il “fattore tempo”, con riguardo alla emanazione di tutti i decreti attuativi previsti nella legge delega n. 183 del 2014 cit.;

b) il fattore valorizzazione dei principi costituzionali, comunitari ed internazionali che tutelano il diritto del lavoro – dipendente ed autonomo – da intendere nella consapevolezza delle mutevoli condizioni del mercato e dell’economia e alla luce del principio democratico che è un valore comune e identitario della UE nel suo complesso e dei singoli Stati che la compongono.

2.- Il mercato del lavoro europeo

In altri termini, il suddetto riferimento alla normativa europea e internazionale contenuto nella legge di delega in oggetto, unitamente con l’ampiezza complessiva della riforma, portano a credere che il Governo e il Parlamento intendano perseguire l’obiettivo di modificare il mercato del lavoro nazionale, facendo leva anche sul diffondersi di nuove relazioni industriali più vicine al modello applicato nei Paesi europei più avanzati.

È evidente che – come ha detto anche il Ministro Poletti – giungere a tale risultato comporta il “coraggio di cambiare” radicalmente l’attuale sistema, ma – si può aggiungere – è altrettanto chiara la necessità di modificare l’attuale stato di cose in cui, già a partire dalla c.d. legge Biagi (d.lgs. n. 276 del 2003), il nostro Paese si è tristemente distinto per la massiccia diffusione di forme di lavoro umilianti, diffusione che, per effetto della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, ha ancor più inciso negativamente sulla condizione dei nuovi occupati e dei giovani in generale, coniugandosi con una notevole perdita delle imprese nazionali, a sua volta dovuta alla perdita di produttività e capacità competitive, che spesso sono derivate dal mancato investimento nella formazione, nella ricerca e nella innovazione.

E, sulla base di queste premesse, appare coerente che si punti alla creazione di una situazione in cui i possibili conflitti non vadano risolti percorrendo ordinariamente la via giudiziaria, ma in sede di negoziazione tra le parti sociali.

Del resto, la strada giudiziaria è, per definizione, destinata a colpire le “patologie” dei comportamenti, mentre nel settore del lavoro come in tutti gli altri ambiti del vivere civile si deve puntare a diffondere prassi e comportamenti dei singoli, come delle parti sociali “fisiologicamente” corretti e rispettosi dei principi fondamentali che regolano la materia, salvo restando che quando – nelle ipotesi che per la legge delega appaiono residuali – è necessario ricorrere al giudice, allora il diritto di difesa deve poter trovare la massima espansione, essendo anch’esso un diritto fondamentale.

È ovvio che questo obiettivo non può raggiungersi dall’oggi al domani, ma esso appare sicuramente condivisibile, benché, per iniziare il cammino – ricco di asperità – del suo raggiungimento non basta il solo decreto sul contratto a tutele crescenti.

In particolare, appare sicuramente positivo che, con tale decreto, si tenda a dismettere la politica della “flessibilizzazione” estrema, sulla quale la stessa OCSE – che pure l’aveva

propugnata, a partire da un suo famoso rapporto sull'occupazione del 1994 – nel 2004 ha fatto, in parte, retromarcia sostenendo che la situazione dei fattori di crescita o di depressione dell'economia di un Paese deve essere valutata caso per caso, visto che non si può negare che una esasperata flessibilizzazione porti con sé – e, di fatto, ha portato – un aumento enorme delle ineguaglianze dei redditi dei dipendenti senza necessariamente accrescere la competitività delle imprese, visto che i lavoratori oltre ad essere “dipendenti” sono anche “consumatori”⁴.

Né va omissso di rilevare – sempre in positivo – che, per quel che concerne la contrattazione collettiva, sembra che si cerchi di frenare la tendenza ad indebolire i livelli centralizzati di contrattazione, tendenza che aveva trovato una sua significativa manifestazione nella cosiddetta – e discussa – “contrattazione collettiva di prossimità” prevista dall'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2011 (convertito dalla legge n. 148 del 2011).

Detto questo, va però precisato che non sembra sufficiente ad imprimere una spinta di “novità” nel mondo del lavoro la scelta di aver dato la precedenza all'approvazione della sola disciplina del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, tanto più che tale contratto, risultando strutturato dal mix normativo dello sgravio contributivo e dalla generalizzata indennizzabilità economica del licenziamento, di fatto sembra concepito come una forma contrattuale in stretta e diretta competizione – specialmente in considerazione dei sensibili vantaggi di tipo gestionale, dal punto di vista finanziario – con il contratto a termine (per l'equiparazione sostanziale delle tutele di fine rapporto) e con l'apprendistato (per l'assenza di qualsiasi obbligo diverso dalla retribuzione e dall'assolvimento degli obblighi generali di tutela sul lavoro e sulla sicurezza del lavoro).

E ciò, se non verrà “disboscata” in modo appropriato la giungla di forme contrattuali alternative, rischia di portare ad una situazione nella quale, da un lato, il contratto a tempo indeterminato comunque, nel lungo periodo, finisca con subire un progressivo accantonamento e, d'altra parte, poiché lo sgravio contributivo non è stato condizionato alla creazione di nuovo lavoro, la sua applicazione possa portare solo alla trasformazione dei contratti esistenti da precari a tempo indeterminato, senza la creazione di nuovi posti di lavoro.

⁴ Deve essere, sul punto, ricordato che nel 48° *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese* il CENSIS rileva che la legge delega sulla riforma del lavoro “dà rilievo e centralità al lavoro a tempo indeterminato, confidando che possa costituire un vantaggio per incrementare le opportunità di lavoro”, ma “il confronto con un significativo numero di Paesi europei fa emergere una realtà più variegata: considerando la quota dei contratti part time e a tempo determinato sul totale degli occupati, sembra esserci una certa correlazione fra la loro diffusione e più alti tassi di occupazione rispetto all'Italia”. Peraltro, nel medesimo Rapporto, il CENSIS, sottolinea ancora come in Italia si siano affermate “identità lavorative sempre più ibride”, che non si collocano nei format di profili ordinariamente individuabili nel sistema organizzativo tradizionale: operai, impiegati, professionisti, imprenditori. Si è registrata una crescita esponenziale dell'area di “lavoro ibrido collocabile in quella terra di mezzo tra il lavoro dipendente tradizionale e autonomo di tipo imprenditoriale e professionale”, giungendo nel 2013 a contare quasi 3,4 milioni di occupati (tra temporanei, intermittenti, collaboratori, finte partite Iva e prestatori d'opera occasionale), vale a dire il 15,1% del totale degli occupati, che arriva al 50,7% se si guarda solo al dato dell'occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni. Ne consegue che, proprio a fronte della enorme crescita delle indicate forme di lavoro ibrido, la scelta di puntare “tendenzialmente” sul lavoro a tempo indeterminato appare da salutare con favore, soprattutto in vista dell'annunciata riduzione dei modelli contrattuali. Né va omissso di considerare che essa si accompagna alla già disposta “liberalizzazione” del contratto di lavoro a termine e di quello di apprendistato.

Un simile approdo potrebbe sembrare lo sbocco quasi naturale della concentrazione riscontratasi, a fronte di una riforma del lavoro di grande ampiezza, nel vivace dibattito politico che ha preceduto l'approvazione della legge di delega soprattutto sull'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, a volte con argomentazioni che non tenevano conto della sostanziale modifica già apportata al suddetto art. 18 dalla legge n. 92 del 2012 (legge Fornero), preparatoria della quasi generalizzata trasformazione del sistema sanzionatorio in materia di licenziamenti da reintegratoria ad obbligatoria, introdotta dal Jobs Act.

Né va omissis di considerare che, a causa della mancanza di una normativa transitoria, si rischia di vanificare qualsiasi ipotesi di riforma nella cosiddetta "flessibilità in uscita", così come di passaggio volontario da un datore di lavoro ad un altro, da parte dei lavoratori già assunti e che possono tuttora beneficiare della tutela reale.

In altri termini, il fatto stesso che uno dei primi schemi di decreto legislativo attuativo della legge-delega – e il primo ad avere il parere positivo dalla Ragioneria generale – sia stato quello riguardante la materia dei licenziamenti (e, quindi, sempre implicitamente l'art. 18 cit., peraltro mai citato) e che, nella legge di stabilità ci si sia preoccupati di inserire degli incentivi economico-finanziari per le nuove assunzioni, potrebbe far pensare ad una impostazione dei nuovi interventi legislativi che – al di là delle dichiarazioni di principio – non venga ad essere realmente coerente con la logica del mercato del lavoro avuta di mira dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni internazionali.

Infatti, il licenziamento – soprattutto individuale – è la massima espressione del potere organizzativo e gestionale del datore di lavoro, mentre, come risulta in sede europea e in sede OIL, il mercato del lavoro del futuro – e del presente degli Stati più avanzati – non è incentrato su questo, ma sulla partecipazione e sulla condivisione del lavoro, dei rischi, dei risultati, che presuppongono differenti modi di lavorare, con il superamento delle storiche categorie della subordinazione e dell'autonomia.

Un mondo del lavoro, che pur con alcune criticità evidenziate dalla crisi economica europea⁵, è, in sintesi, maggiormente "solidale".

Per rendersene conto basta pensare, come esempio, alla vicenda della crisi del mercato dell'acciaio che la ThyssenKrupp, multinazionale tedesca, in Germania, a Duisburg, ho risolto con un accordo sindacale con il quale è stata introdotta una riduzione dell'orario di lavoro e della

⁵ Basta pensare all'abuso dell'istituto dei MiniJobs che si riscontra in Germania. Infatti, come osservano molti analisti (vedi: M. MAZZON, *Minijob alla tedesca: facciamo un po' di chiarezza* in www.bollettinoadapt.it), con l'introduzione dei MiniJobs si sono creati due milioni e mezzo di posti di lavoro per bassi salari, ma, per contrappeso, sono stati eliminati 340 mila posti di lavoro stabili a tempo pieno, causando gravi danni al sistema di sicurezza sociale per i bassi introiti della contribuzione per la cassa malattia. Il numero di coloro che vivono soltanto di un Minijob è rimasto pressoché costante dal 2003 fino ai giorni nostri (4,9 milioni) mentre ad essere aumentato, o meglio ad essere pressoché raddoppiato è il numero dei cd. *nebenjobber*, ossia di coloro che uniscono ad un lavoro a tempo determinato o indeterminato anche un Minijob (si tratta di circa 2,7 milioni di persone). L'aspetto positivo pare essere la riduzione del lavoro in nero e la disoccupazione: i Minijobs, al pari del lavoro interinale e del lavoro part-time, hanno notevolmente contribuito a ridurre l'allarmante disoccupazione tedesca. E, comunque, il Minijobber senza un ulteriore impiego risulta disoccupato e più precisamente "lavoratore marginale" e può chiedere un lavoro più stabile all'ufficio del lavoro. Resta il fatto che i MiniJobs sono molto utili in alcuni settori e per alcune tipologie di lavoratori (es. casalinghe, studenti, pensionati), ma, creano lavoratori di serie B nelle altre situazioni e, in particolare, se sono utilizzati, indiscriminatamente, in tutto il settore commerciale, inteso in senso ampio, e dalle PMI in genere.

retribuzione ma si è evitato il licenziamento di 4500 persone almeno fino al 2020, mentre a Terni, nonostante il fattivo impegno del Governo, le cose sono andate diversamente e i lavoratori, dopo tante battaglie, si trovano a non avere alcuna certezza del loro futuro.

Realizzare il suddetto modello nel nostro Paese comporta una riscrittura di tutto il sistema di welfare, incentrandolo sulla persona piuttosto che sul contratto e puntando su un diverso ruolo delle associazioni di categoria dei lavoratori e dei datori di lavoro, anch'esse da "rivisitare".

Si tratta di una riforma dei comportamenti, prima ancora che delle norme.

Probabilmente a questo si potrebbe arrivare attraverso la attuazione di tutte le deleghe contenute nel Jobs Act, ma aver cominciato proprio da questa sui licenziamenti può risultare, in sé, poco innovativo e poco "europeo" o internazionale.

E, forse, anche poco utile a risolvere "in modo stabile" la crisi occupazionale che affligge il nostro Paese, la cui leggera flessione registrata da metà gennaio 2015 a oggi, difficilmente appare collegabile al Jobs Act e comunque non si riferisce a tutto il Paese, restando sensibili situazioni di disoccupazione o inoccupazione ad esempio in Sardegna e in Sicilia e rimanendo pressoché inalterate le criticità che si riscontrano da anni, in tutto il Paese, per l'ingresso dei giovani e delle donne nel mondo del lavoro (stigmatizzate anche dalla CommissioneUE).

Del resto, non va dimenticato che più volte in sede OIL è stato sottolineato come i fatti dimostrino che sono gli accordi di contrattazione collettiva che possono ridurre realmente le disuguaglianze salariali e contribuire all'aumento della produttività e della competitività delle imprese.

In questa ottica viene sottolineato che spesso un aumento del rendimento dell'impresa dipende da cambiamenti nell'organizzazione del lavoro negoziati con i lavoratori o loro rappresentanti, in quanto in tale ambito, per affrontare problemi specifici legati alla crisi economica globale, si cerca di collegare il salario alla produttività, mentre si concludono accordi sugli orari di lavoro flessibili, diretti a conciliare la vita lavorativa a quella familiare.

Inoltre, sempre in sede OIL si pone anche l'accento sul fatto che la formazione e l'apprendistato sono diventate ormai questioni all'ordine del giorno della contrattazione collettiva per offrire risposte adeguate ai cambiamenti tecnologici e alla crescente insicurezza del lavoro. E si aggiunge che questo ha funzionato particolarmente bene in Europa: nei Paesi in cui le parti sociali sono forti e in cui esiste un forte sostegno istituzionale alla contrattazione collettiva si è riusciti, più che in altri Paesi, a stabilire un quadro per la formazione professionale continua della quale beneficiano sia le imprese che i lavoratori, soprattutto in periodi di incertezze economiche prolungate.

Ma, anche da quest'ultimo punto di vista, sembra che, al momento, per effetto della nuova disciplina, la nostra situazione non tende ad avvicinarsi all'Europa.

Infatti, non va dimenticato che l'approvazione del Jobs Act è stata, come si è detto, preceduta dall'ennesima modifica della normativa del contratto a termine – che ne ha ampliato l'applicabilità, prevedendone la a-causalità, con una un regime di dubbia compatibilità con la normativa UE – nonché da una ulteriore riforma della disciplina dell'apprendistato.

Ebbene, dopo quest'ultimo intervento, il contratto di apprendistato – che presumibilmente sarà inserito nell'ambito del previsto testo unico sui tipi di contratto di lavoro – considerato, in sede europea, come il canale privilegiato per promuovere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, in realtà da noi non è configurato come uno strumento idoneo ad aumentare la formazione degli interessati, ma piuttosto come un modo per garantire dipendenti a basso costo, essendo prevista solo una manciata di ore di formazione in tre anni, senza controlli sui processi di apprendimento in azienda, senza la presenza di personale qualificato addetto alla loro formazione, facendo così cadere ogni specificità del contratto di apprendistato ed ogni differenza con l'usuale contratto a tempo determinato, anche attraverso l'abrogazione di tutte le previsioni in ordine alla successiva stabilizzazione del rapporto.

Anche, in questo caso, si è fatto ricorso alla “monetizzazione”, anziché cercare di spingere le nostre aziende a fare realmente formazione, quando è notorio che le nostre imprese tradizionalmente non hanno elevata propensione a investire risorse e tempo nel training e nell'aggiornamento dei propri addetti.

E pure qui si tratta, principalmente, di un deficit di solidarietà nei confronti dei dipendenti, soprattutto giovani, effettuato senza neppure considerare le sue ricadute anche sul fatturato.

Va, infatti, ricordato che in una recente indagine dell'ISTAT è stato evidenziato che le imprese che risultano vincenti rispetto alla crisi sono – a prescindere dalle dimensioni – quelle che, in questi anni, hanno investito nella formazione e nel capitale umano, nonché nella creazione di connessioni tra imprese, attraverso joint venture, alleanze strutturali, reti di impresa, mentre quelle cosiddette “monadi” sono tra quelle “in ripiegamento”. Inoltre, un altro risultato inatteso dell'indagine è che, tra le imprese vincenti, il tasso di delocalizzazione è sotto la media.

Del resto, anche l'ultimo WEF (World Economic Forum) di Davos ha ribadito che uno dei protagonisti della economia mondiale è il crescente divario fra fasce ricche e povere della popolazione, il che rende evidente che, per trovare una stabile e reale soluzione alla crisi economica ancora in corso in Europa e che ha portato ad un record di disoccupazione giovanile, la UE e quindi tutti gli Stati che la compongono sono chiamati a mettere un freno alla vertiginosa espansione della disuguaglianza tra i tantissimi poveri e i pochissimi super-ricchi, che poi è anche alla base dell'aumento delle migrazioni, con ciò che ne consegue.

Questo significa che i Governi della UE sono chiamati a rivitalizzare le ragioni dell'Unione, allontanandosi da una logica in cui ciò che conta è solo il Fiscal Compact, visto che alla base della creazione del “progetto europeo”, come è noto, vi è il riconoscimento del diritto di tutti gli individui alla pari dignità, effettuato in una Europa lacerata e sgomenta dalle orrende atrocità commesse nella seconda guerra mondiale.

Questa è stata la spinta ideale che ha consentito di creare un ordinamento molto evoluto, basato sull'idea che a tutti gli individui debba essere garantita la «possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che la vita valga la pena di essere vissuta», secondo le parole pronunciate da Winston Churchill nel famoso “Discorso alla gioventù accademica”, tenuto

all'Università di Zurigo il 19 settembre 1946, che ha dato l'avvio al processo con il quale si è giunti all'attuale UE⁶.

Eppure, in quel terribile dopo guerra non mancavano i problemi politici ed economici.

Il loro superamento è stato reso possibile non solo grazie ad importanti scelte politiche, ma proprio per effetto di quella forte motivazione di tipo etico sentita dalla maggior parte degli abitanti dei Paesi europei.

E tutto questo ha consentito di fare fronte alle questioni delle migrazioni e alla terribile crisi economica, raggiungendo nuovamente condizioni di benessere.

Pur non essendo mancate le difficoltà, questo progetto – anche grazie all'opera della CGUE e della Corte di Strasburgo e, quindi, dei giudici e degli avvocati nazionali – è andato avanti per decenni e si è sviluppato e ci ha consentito di evitare l'insorgere di conflitti all'interno dell'Europa e di intensificare, anche dal punto di vista degli scambi culturali, i rapporti tra i diversi Stati del continente, tanto da favorire il diffondersi – almeno tra i Paesi di più antica tradizione democratica – di un *european way of living* e, al contempo, di allargare la “famiglia” anche a molti altri Stati.

In un momento così difficile come quello che stiamo vivendo, in cui da un lato subiamo gli attacchi di integralisti sanguinari dell'IS e della Jihād islamica e, d'altra parte, vediamo calare il peso demografico e produttivo del nostro continente nel mondo, per cercare di uscire da questa situazione non si può fare altro che ripercorrere la strada dei fondatori del progetto europeo, come suggerito qualche tempo fa da Helmut Schmidt, nel bel discorso del dicembre 2011, tenuto a Berlino al SPD.

In altri termini, si devono affrontare le sfide del presente, tenendo conto che, per avere voce nel mondo globalizzato, noi europei dobbiamo non solo restare uniti ma, all'unisono, far sentire la nostra voce per riaffermare il valore dei diritti fondamentali, soprattutto in favore delle persone in difficoltà.

Del resto, la “caratteristica specifica” del nostro continente è quella di essere un continente “a forte vocazione culturale” e di essere un battistrada per molte conquiste dell'umanità nel campo del diritto.

E questa peculiarità non va tradita, tanto più che, se ben amministrata, può rendere anche in termini economici, come risulta dalla suddetta indagine dell'ISTAT.

Infatti, è del tutto ovvio che, nel mondo globalizzato, non potremo mai competere, dal punto di vista economico, con colossi come gli USA, la Cina, l'India, il Brasile e così via.

⁶ Questo discorso è considerato come la prima tappa del percorso che portò alla firma del trattato di Londra (oggi conosciuto come Statuto del Consiglio d'Europa) che, il 5 maggio 1949, istituì il Consiglio d'Europa. Poco dopo, il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, in collaborazione con Jean Monnet, redasse il famoso “piano Schuman”, pubblicato il 9 maggio 1950, giorno che oggi è considerato la data di nascita dell'Unione europea.

Ma con questi Paesi e con molti altri Paesi possiamo sicuramente competere dal punto vista culturale e giuridico, con possibili interessanti ricadute in termini economici.

Viceversa, anche se abbattiamo tutte le garanzie che abbiamo conquistato nei secoli e arriviamo al livello più basso tra quelli esistenti nei suddetti Paesi non potremo mai ottenerne vantaggi economici duraturi e, in compenso, ci imbarbariremmo così come sta già succedendo da tempo, purtroppo.

Il nostro vero patrimonio – il nostro petrolio, la nostra acqua – sono le conquiste che abbiamo fatto nel mondo del diritto e a queste non dobbiamo rinunciare.

D'altra parte, come ha precisato Mario Draghi, perché il coraggioso il “quantitative easing” di recente varato dalla BCE possa produrre dei benefici sulla domanda è necessario adottare delle politiche che siano in grado di attenuare l'alto tasso di disoccupazione e di intervenire sulla “significativa capacità non utilizzata” e sui “necessari aggiustamenti nei bilanci del settore privato e di quello pubblico”, in quanto è da queste misure che dipende la ripresa dell'EUROZONA.

Draghi ha sottolineato che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del piano della BCE, è importante «che le riforme strutturali siano attuate dai singoli Stati in modo credibile ed efficace per far salire le aspettative di reddito» delle famiglie, così come è fondamentale «incoraggiare le imprese ad aumentare gli investimenti da subito, e così anticipare la ripresa economica».

In altri termini, si tratta della richiesta di un cambiamento di strategia per affrontare la crisi, richiesta che, peraltro, trova concordi molti economisti e studiosi.

Basta ricordare Thomas Piketty, che, muovendo dalla premessa che è la disoccupazione il maggiore fattore di disuguaglianza sociale, osserva che, negli ultimi quattro anni in Europa la disoccupazione è esplosa, mentre negli USA sono riusciti a superare vittoriosamente la crisi.

Ebbene, pur con le evidenti differenze tra i due sistemi, ciò che non si può negare è che la politica economica seguita dalla UE non ha portato buoni risultati sulla ripresa della domanda e della produzione ed ha contribuito al diffondersi di un senso di malessere, di rassegnazione e, in sostanza, di declino che serpeggia ormai da tempo nel continente e nel nostro Paese più che in altri, anche tra i giovani.

E questo è perfettamente in linea con quanto, da tempo, osserva l'economista americano Joseph Stiglitz, quando sostiene che il PIL – pur essendo un buon misuratore per l'attività industriale, commerciale e finanziaria degli Stati, da un punto di vista quantitativo – deve essere, però, integrato con altri misuratori perché non è stato concepito per valutare la “qualità” della produzione e individuare l'evoluzione del benessere dei cittadini⁷.

Infatti – continua Stiglitz – specialmente quando aumentano le disuguaglianze, può accadere che il PIL salga mentre la maggior parte della gente ha redditi più bassi e, questo, essendo il comportamento della società inevitabilmente influenzato da detto misuratore di tipo quantitativo,

⁷ Di recente: E. MOLINARI, *Stiglitz: «Puntare sul Pil condiziona la società»*, *L'Avvenire*, 5 febbraio 2015.

può incidere anche sull'atteggiamento psicologico dei meno abbienti in modo non del tutto proporzionato alla stessa rilevanza del reddito sul benessere complessivo dell'individuo.

Infatti, ricorda Stiglitz, che, quando ha lavorato insieme con gli economisti Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi nella Commissione voluta dall'allora Presidente francese Nicolas Sarkozy per individuare nuove misure del progresso, ha insieme con gli altri componenti della Commissione effettuato una ricerca statistica da cui è emerso che, per i cittadini europei, tra i fattori che contribuiscono a dare benessere un buon reddito, viene dopo la salute, una buona casa, buoni rapporti con la propria famiglia, un quartiere pulito e sicuro, un lavoro soddisfacente.

Questo, da un lato, conferma che i soldi sono importanti, ma non sufficienti per il benessere di una società e di un individuo e, d'altra parte, rappresenta un punto di partenza importante perché apre una discussione significativa sugli obiettivi da perseguire per lo sviluppo delle nostre società, nelle quali, secondo Stiglitz, deve essere, in primo luogo, fornita "uguaglianza di opportunità", per fermare l'allargamento della forbice tra ricchi e poveri, che è sempre più vistoso anche in Europa, concetto che – *mutatis mutandis* – richiama quello di "aspettative di reddito" delle famiglie di Mario Draghi.

3.- Le peculiarità del nostro Paese.

Se partiamo da queste premesse è evidente che l'anzidetto mutamento di prospettiva dovrebbe essere globale e, in ambito europeo, dovrebbe riguardare la UE nel suo complesso, ma anche ogni Stato membro, perché ognuno ovviamente, deve fare la sua parte, cominciando da una analisi della propria specifica situazione.

Dal punto di vista dell'economia sappiamo che il grande problema del nostro Paese è rappresentato dall'enorme debito pubblico, che ha origini remote.

Per quel che riguarda il mercato del lavoro, come si accennato, quel che ci ha caratterizzato, da quando si è manifestata la crisi, è il fatto che sono i giovani la categoria di persone che è stata colpita dalla crisi molto più profondamente di quanto non sia successo per i lavoratori più anziani e ciò, fra l'altro, ha portato ad una sensibile ripresa dell'emigrazione, specialmente giovanile, che è un ulteriore fattore di impoverimento.

Comunque, il primo problema che dobbiamo affrontare per la ripresa è un altro.

Se ci allontaniamo dai titoli dei giornali – secondo cui la vera e propria "zavorra sull'attività economica" del Paese è rappresentata dal fatto che l'Italia, tra i Paesi avanzati, ha la "maglia nera" per i tempi del processo – e leggiamo direttamente il rapporto OCSE-ITALIA presentato al CNEL il 2 maggio 2013 e i rapporti 2012-2013-2014 della CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice), scopriamo che la vera "zavorra" dell'economia italiana è rappresentata dalla "selva oscura" e invadente di disposizioni – il cui coordinamento con le norme di fonte sovranazionale e/o internazionale risulta, fra l'altro, particolarmente complesso – che genera contenzioso e crea, inevitabilmente, confusioni interpretative.

In particolare, nel suddetto studio dell'OCSE si legge quanto segue: "gli indicatori dell'OCSE in materia di politiche strutturali dimostrano che le misure adottate dall'Italia dal 1998 avrebbero

dovuto migliorare nettamente il contesto in cui si sviluppa l'imprenditorialità, ma nello stesso periodo la performance economica dell'Italia è peggiorata significativamente. Ciò può essere in parte dovuto alle differenze tra le misure volute dal Governo o dal Parlamento e il loro impatto sul contesto economico così come viene percepito dagli imprenditori. Non si possono definire con certezza i fattori responsabili di tale stato di cose, ma l'adozione di alcune misure permetterebbe di migliorare la situazione. Tali misure comprendono una migliore elaborazione e formulazione scritta delle leggi e delle norme attuative, un uso più diffuso della gestione orientata ai risultati nella pubblica amministrazione, una maggiore semplificazione del sistema giudiziario e una riduzione degli incentivi alla procrastinazione nello stesso sistema. Il solo fatto di incoraggiare la semplificazione e la trasparenza in materia legislativa porterà ad una maggiore efficienza economica, contribuendo allo stesso tempo a creare un terreno meno propizio allo sviluppo della corruzione e del crimine organizzato. Per gli organi predisposti al monitoraggio e all'analisi dell'ampiezza dei fenomeni di corruzione è essenziale uno statuto di indipendenza operativa e di responsabilità chiare".

È questa confusione normativa che alimenta la corruzione che, come aggiungono alcuni studiosi, non è solo quella delle persone, ma è anche quella delle leggi e delle procedure (ad esempio in materia di appalti pubblici), che è la forma di corruzione più ambigua, perché nel primo caso vi è una "violazione" della legge sulla quale può intervenire la magistratura, mentre nel secondo caso nessuna legge viene violata: sono le leggi stesse a essere state "corrotte", cioè scritte e approvate per il tornaconto dei privati contro l'interesse dello Stato, o per alcuni privati a svantaggio di altri e di fronte a quest'ultimo tipo di corruzione la giustizia non ha armi. Essa può essere combattuta solo dalla politica e dai cittadini⁸.

Sono affermazioni che devono far riflettere e che trovano riscontro nella relazione sull'attività della Corte dei Conti nell'anno 2014, tenuta qualche giorno fa dal Presidente Raffaele Squitieri, nella quale è stato sottolineato che: "Il pericolo più serio per la collettività è una rassegnata assuefazione al malaffare, visto come un male senza rimedi" e si è aggiunto: "Non possiamo permettere che questo accada".

D'altra parte, sempre in un'ottica comunitaria e internazionalistica, tali affermazioni si collegano a quanto da tempo sostengono economisti, anche stranieri, e giuristi in merito alla corruzione in senso ampio, come primo fattore di danno per la crescita economica del nostro Paese⁹.

⁸ G. BARBIERI E F. GIAVAZZI, *Corruzione a norma di legge*, 2014.

⁹ Basta ricordare che la Banca mondiale ha sottolineato come in Italia un'efficace lotta alla corruzione produrrebbe un aumento del reddito superiore al 2,4% e un incremento della crescita annua delle imprese pari al 3% ed ha sottolineato che la corruzione frena gli investimenti esteri perché rappresenta una tassa del 20%". Anche per Transparency International Italia⁹ ogni grado di aumento del livello della corruzione riduce del 16% gli investimenti stranieri diretti, mentre se il nostro Paese riuscisse a migliorare gli indici di propensione alla corruzione - raggiungendo il livello standard di deviazione (2,38 punti) - potrebbe ottenere un incremento degli investimenti di oltre 4 punti e quindi un aumento di oltre mezzo punto del PIL pro-capite. Transparency International (TI) è l'associazione non governativa che a dicembre di ogni anno pubblica la graduatoria dei Paesi del mondo sulla base dell'Indice di corruzione - Corruption Perceptions Index (CPI), che fa riferimento alla corruzione percepita (dagli imprenditori). TI è stata fondata nel maggio del 1993 a Berlino, dove attualmente si trova la sede centrale, su iniziativa di Peter Eigen, direttore di una sezione della Banca Mondiale.

Deve pure essere tenuto presente che la diffusa illegalità, determinando grossi sprechi di denaro pubblico, è anche una delle cause dell'eccessiva pressione fiscale cui sono sottoposti i contribuenti corretti, così come dell'elevato costo del lavoro, cui però corrispondono retribuzioni di gran lunga inferiori alla media europea, nonché della sensibile evasione fiscale.

Però, se i più autorevoli osservatori europei e internazionali in genere sono tutti d'accordo nel ritenere che la principale ragione del diffondersi della illegalità e della corruzione nel nostro Paese è rappresentata dal "caos legislativo" che caratterizza il nostro ordinamento – nel quale, secondo alcune stime, vi è il decuplo delle leggi (intese in senso a-tecnico e ampio) degli altri Stati della UE – in ambito nazionale non sempre questo aspetto viene posto in luce.

Si tende – anche per quel che riguarda il tema della giustizia – a concentrarsi più sugli effetti che sulle cause che determinano l'eccessiva durata dei processi, senza riuscire ad andare al cuore dei problemi, rappresentato, appunto, dall'eccessivo numero di leggi, tra loro mal coordinate, che è una delle ragioni principali per le quali l'Italia è in cima alle classifiche internazionali della corruzione, in senso ampio, ed è anche una delle principali ragioni dell'aumento del contenzioso.

Del resto, basta ricordare che, ai tempi della dinastia Flavia, Publio Cornelio Tacito stigmatizzò il problema della corruzione e del disfacimento morale della società, nella famosa frase "*corruptissima res publica plurimae leges*" (il cui significato è "quando lo Stato è corrotto, le leggi sono moltissime").

Molti analisti e studiosi rilevano che spesso il fenomeno dell'eccesso di leggi non viene preso in considerazione dal punto di vista della sua incidenza sull'aumento di comportamenti illegali e corruttivi, ma in realtà tale ottica è fondamentale e riguarda sia lo Stato, sia le Regioni, sia gli enti locali.

È sufficiente considerare che, in media, ogni Regione ha circa mille leggi che vanno ad aggiungersi a quelle dello Stato, rendendo assai complicata la vita delle imprese e dei cittadini, anche perché questa massa di norme spesso viene gestita da amministratori che, anche se dotati di adeguata professionalità, il più delle volte non riescono a metterla a frutto a causa del difetto di coordinamento e doti organizzative, che purtroppo caratterizza il nostro sistema e non consente di valorizzare, nelle sedi pertinenti anche europee, le nostre specificità positive, che pure sono tante.

Questa "bulimia normativa" caratterizza soprattutto i settori di maggiore rilievo per i cittadini e per le pubbliche Amministrazioni – come il settore tributario, quello previdenziale, quello lavoristico, quello dei beni culturali e così via – ed è qui il maggiore ostacolo per la agognata crescita.

Del resto, anche per la nostra giustizia civile – e per migliorarne i tempi – quel che conta, come ha sottolineato anche la CEPEJ, è puntare a ridurre l'enorme afflusso annuo di nuovi procedimenti, che è il più alto di Europa.

E, il raggiungimento di questo obiettivo dipende soltanto del raggiungimento del generale obiettivo della semplificazione e chiarezza delle regole.

Se si sfoglia la raccolta dei testi normativi che non risultano essere stati abrogati si scopre che l'intento del legislatore di puntare alla "semplificazione" ha origini molto remote ¹⁰ e che ha continuato a essere perseguito in moltissimi altri testi normativi (espressamente dedicati alla "semplificazione"), fino a portare alla creazione di Istituzioni apposite, spesso regolate da discipline tutt'altro che semplici, in assoluto e nelle loro reciproche relazioni.

Però il nostro ordinamento risulta tuttora tutt'altro che semplice o "semplificato".

E l'unica operazione di c.d. semplificazione normativa realmente percepita dagli operatori giuridici e dai comuni cittadini è stata quella – meramente quantitativa – effettuata con lo strumento del "taglia-leggi", introdotto dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ma sappiamo che essa ha richiesto il successivo intervento salva-leggi e sappiamo anche essa non è stata seguita – come previsto – dalla fase concernente la razionalizzazione e il riordino dell'intero "panorama legislativo", anche con l'emanazione di testi unici.

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, anche di recente, ha manifestato piena consapevolezza di tale problematica affermando che "l'unica strada per salvare il nostro Paese" è quella della semplificazione normativa insieme con quella della trasparenza.

Va, inoltre, sottolineato che l'attuale Governo ha messo in campo una politica normativa di contrasto alla corruzione molto efficace, anche attraverso l'istituzione dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), cui sono stati attribuiti incisivi poteri. E sembra che anche la legge di modifica dei reati in materia stia andando avanti.

Quindi, abbiamo fiducia nel fatto che l'obiettivo della semplificazione possa essere perseguito con riguardo a tutta la legislazione e, in particolare, con riferimento alla legislazione in materia di lavoro, che è una di quelle nelle quali maggiormente si manifesta la suddetta "bulimia normativa", come si è detto.

4.- La tutela della dignità umana nel lavoro e con il lavoro

Deve essere anche considerato che una simile operazione, effettuata con riferimento al mercato del lavoro, avrebbe benefici effetti non solo per tutti coloro che direttamente ne sono protagonisti, ma per il Paese nel suo complesso.

E sarebbe conforme anche alla visione che del lavoro e delle relazioni industriali hanno avuto i nostri Costituenti.

Come è noto, la nostra Costituzione, a differenza di altre Carte fondamentali, non contiene alcun articolo nel quale espressamente viene proclamata l'inviolabilità della dignità umana.

La spiegazione più accreditata di questa scelta è quella secondo cui i Padri costituenti abbiano ritenuto che circoscrivere in una disposizione tale concetto avrebbe potuto equivalere a sminuirne la portata, mentre esso rappresenta il "valore fondante" di tutta la Carta.

¹⁰ Il primo testo presente nella raccolta, diretto a perseguire il suddetto obiettivo, è, infatti, il decreto legislativo luogotenenziale 2 dicembre 1915, n. 1847, intitolato - quasi emblematicamente - "Semplificazione di alcuni servizi delle Opere per i manicomi".

Al riguardo, è bene ricordare che, qualche tempo fa, il Presidente emerito della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha sottolineato che la stessa genesi della nostra Costituzione si deve al “soprassalto di dignità” manifestatosi da più parti dopo le tristi vicende della dittatura e della guerra ed ha anche messo in luce che laddove, al primo comma dell’art. 1, la nostra Costituzione solennemente proclama che «l’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» lo fa sempre nella medesima ottica, cioè nel senso di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto nel senso di considerare il lavoro come lo strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità, come hanno più volte sottolineato anche illustri giuristi a partire da Costantino Mortati.

Questa è la precipua funzione del lavoro e ciò – ha precisato Ciampi – rende particolarmente drammatiche «le conseguenze sulla occupazione della crisi epocale» che sta investendo le nostre economie. Infatti – benché i Governi non diano l’impressione di averlo compiutamente percepito – «perdere il lavoro, non trovarne uno, non vuol dire solo non disporre di un reddito, vuol dire rischiare di perdere o di non assumere mai una identità sociale». La «portata di questo dramma» è molto pesante, trattandosi di una situazione che, «nelle sue estreme conseguenze, non riguarda solo i senza lavoro ma l’intera comunità».

Le parole del Presidente Ciampi trovano riscontro anche nelle disposizioni della Costituzione in cui si fa espresso riferimento alla “dignità” e, precisamente:

- nell’art. 3, primo comma, Cost., ove si parla di «*pari dignità sociale*»;
- nell’art. 36, primo comma, Cost., ove il diritto ad un’equa retribuzione è collegato all’obiettivo di assicurare «una esistenza libera e *dignitosa*» al lavoratore e alla sua famiglia;
- nell’art. 41, secondo comma, Cost., ove si stabilisce che l’iniziativa economica privata non possa «svolgarsi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla *dignità umana*».

Nella stessa ottica si pongono, poi, le altre disposizioni della Costituzione che, direttamente o indirettamente, tutelano il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale (assistenza e previdenza).

In questa situazione, ben si comprende la ragione della gran mole di decisioni della Corte costituzionale che si sono occupate di queste problematiche, e che, a volte con soluzioni molto coraggiose ed avanzate, hanno addirittura cambiato la stessa configurazione del mondo del lavoro.

Va, inoltre, sottolineato che anche per quel che si riferisce alle “aperture” della nostra Corte costituzionale – e, quindi, della nostra Costituzione – verso il diritto internazionale e sovranazionale, le tematiche lavoristico-sociali hanno avuto, e tuttora hanno, un effetto propulsivo molto significativo.

E ciò non è casuale.

Non va, infatti, dimenticato che da quasi un secolo – e, quindi, molto prima della creazione della Comunità europea – in ambito internazionale si è avvertita la necessità di creare dei collegamenti tra le diverse discipline nazionali dei rapporti di lavoro, in modo da tutelare meglio la

dignità dei lavoratori, con la creazione nel 1919 – nell’ambito della Società delle nazioni – dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL o ILO) di cui l’Italia entrò a far parte subito, come Paese fondatore (la Costituzione dell’OIL fa parte dei Trattati di pace della Prima Guerra mondiale), tanto che l’Organizzazione aprì il proprio ufficio di Roma nel 1920.

La partecipazione italiana, a parte una sospensione nel periodo dal 1937-1945, è sempre stata assidua e apprezzata ed è stata potenziata dal 1993 in poi.

Con la istituzione dell’ONU, il 26 giugno 1945, l’OIL è diventata l’agenzia delle Nazioni Unite diretta a promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. I cui principali obiettivi sono: promuovere i diritti dei lavoratori, incoraggiare l’occupazione in condizioni dignitose, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro.

La cosa particolare è che si tratta dell’unica agenzia delle Nazioni Unite con una struttura tripartita, il che significa che le politiche ed i programmi dell’Organizzazione sono il frutto di determinazioni congiunte di rappresentanti dei Governi, degli imprenditori e dei lavoratori.

Tale caratteristica è ulteriormente avvalorata dalla Carta sociale europea, adottata nell’ambito del Consiglio di Europa a Torino il 18 ottobre 1961 e completamente riveduta nel 1996, che, anche se affidata ad un meccanismo di controllo di tipo politico e non giurisdizionale, comunque denota l’esigenza di ottenere la garanzia di uno standard minimo di tutela dei diritti sociali fondamentali (non contemplati nella CEDU) che se, al momento dell’iniziale stesura della Carta, era solo un impegno intergovernativo dei diversi Stati, nell’attuale contesto di liberalizzazione economica e di scambi mondiali, si traduce nella necessità di favorire, attraverso opportune tecniche interpretative che involgano la Carta, una certa convergenza tra le giurisprudenze delle Corti dei Paesi del Consiglio d’Europa, nell’ampio settore dei diritti sociali.

Naturalmente, la sovranazionalità del materia dei diritti sociali e, in particolare, del diritto del lavoro è diventata sempre più evidente nell’ambito prima della Comunità europea e poi della Unione europea e ciò ha avuto molteplici applicazioni, tutte comunque connotate dall’idea che il modo migliore per risolvere i conflitti che possono nascere non è certamente quello di andare nelle aule dei tribunali, ma è quello di promuovere buone relazioni industriali, che sono il terreno migliore per far emergere e comporre adeguatamente i contrasti, in tempi ragionevoli e anche favorendo degli standard di tutela il più possibile comuni.

Questo tipo di strategia dovrebbe avere nei sindacati di categoria i protagonisti, in primo luogo in sede di contrattazione collettiva e poi in sede di conciliazione di eventuali vertenze, se non si sia riusciti a prevenirne l’esplosione.

Tale disegno ha ricevuto una sorta di potenziamento nell’art. 152 del TFUE, che impegna in particolare l’Unione a riconoscere e promuovere il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto anche della diversità dei modelli nazionali, facilitandone il dialogo “nel rispetto della loro autonomia” (comma 1). Questa disposizione, infatti, in raccordo con l’art. 11 del TUE e con gli strumenti di democrazia partecipativa dallo stesso previsti, svolge un’importante funzione di rafforzamento della legittimazione degli istituti del pluralismo sociale al livello dell’Unione, accrescendo la rilevanza tanto della concertazione e della contrattazione collettiva come metodo di

regolazione sopranazionale (ex art. 155 del TFUE), quanto di quei processi di negoziazione collettiva autonoma diffusi, in diverse forme, nella dimensione europea e transnazionale in questi ultimi anni.

5.- Le nuove norme sui c.d. “licenziamenti economici”.

Questo è il quadro generale in cui vanno inserite le norme previste dallo schema di cui stiamo parlando ed è anche il perimetro entro il quale l’interprete sarà chiamato ad adoperare le tecniche di interrelazione normativa tra norme del diritto nazionale, del diritto internazionale (specialmente, Convenzioni ONU), del diritto UE e/o della CEDU, secondo il metodo che la Corte costituzionale – tenendo conto anche degli orientamenti delle Corti europee “centrali” – ha indicato al fine di giungere alla combinazione tra le norme di fonte diversa che possa garantire la migliore tutela possibile al diritto fondamentale, di volta in volta, esaminato.

Prima di analizzare le disposizioni specificamente dedicate ai c.d. licenziamenti economici deve essere sottolineato che, da una lettura complessiva dello schema di decreto, emergono alcuni aspetti della normativa che non possono non considerarsi positivi come:

a) l’art. 11, in base al quale le disposizioni processuali della legge Fornero del 2012 non saranno applicate ai futuri licenziamenti. È noto, infatti, che questa legge aveva introdotto per le controversie relative all’impugnazione dei licenziamenti, nelle ipotesi regolate dall’art. 18 della legge n. 300 del 1970, un nuovo rito bifasico che, al di là delle intenzioni, di fatto aveva appesantito il processo del lavoro senza alcun significativo beneficio per le parti. Tanto che tutti i protagonisti delle suddette controversie – avvocati e magistrati, lavoratori e datori di lavoro, sindacati e Confindustria – avevano unanimemente espresso un giudizio negativo su tale rito. A fronte di tale situazione, la controindicazione della sussistenza di riti diversi, non mi pare ascrivibile alla nuova normativa, quanto piuttosto al nostro sistema processuale nel quale qualunque modifica, non comportando l’abolizione delle regole processuali precedenti, determina la persistenza di molteplici riti diversi per le medesime controversie;

b) la possibilità datoriale di revocare il licenziamento entro 15 giorni dalla sua impugnazione, senza sanzioni e col solo obbligo di pagare la retribuzione maturata nel periodo precedente la revoca (art. 5);

c) la previsione di una procedura di conciliazione attivabile dal datore con modalità molto semplici e senza le procedure previste finora (art. 6). Ovviamente questo strumento deve essere utilizzato nel rispetto dei principi e dei diritti dei lavoratori e le parti sociali così come i singoli devono garantire che ciò avvenga, anche se non si va davanti ad un giudice, secondo quella che è la complessiva logica del Jobs Act;

d) l’estensione della tutela al licenziamento dei dipendenti delle «organizzazioni di tendenza» (partiti politici, sindacati, associazioni culturali e di istruzione, istituzioni religiose). Per tali soggetti in precedenza non era mai possibile la reintegrazione, ora consentita, pur nei limiti del decreto delegato, si trattava di una deroga anacronistica, che opportunamente viene soppressa (art. 9).

Invece, già a prima lettura, non può non destare perplessità l’eliminazione di un giudizio di proporzionalità fra il fatto contestato e la sanzione del licenziamento, che non solo riduce

grandemente la valutazione riequilibratrice del giudice ma, soprattutto, rende inutili i codici disciplinari contenuti nei contratti collettivi, nei quali è prevista una stretta relazione fra gravità del comportamento e sanzione corrispondente. Peraltro, questo è uno dei punti sui quali la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati ha dato delle indicazioni migliorative¹¹.

Quanto ai c.d. “licenziamenti economici” – espressione presente nella legge di delega, ma da considerare non del tutto appropriata, dal punto di vista tecnico – dal contenuto dello schema si desume che in tale locuzione si è voluto comprendere sia i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, sia quelli collettivi.

5.1.- I licenziamenti per giustificato motivo oggettivo

In base alla nuova disciplina, ai licenziamenti per giustificato motivo oggettivo non è applicabile la reintegrazione e se il giudice dichiara il licenziamento illegittimo (ritenendo che non ricorrano gli estremi del suddetto licenziamento), il lavoratore ha diritto a un’indennità pari a 2 mensilità di retribuzione per ogni anno di servizio, con un tetto minimo di 4 mensilità e massimo di 24 mensilità.

Resta, ovviamente, salva la possibilità della reintegra, nel caso di licenziamento che, benché formalmente intimato per giustificato motivo oggettivo, in sostanza sia discriminatorio.

Inoltre, si dispone l’inapplicabilità dell’obbligo di effettuare la procedura di conciliazione preventiva presso la Direzione Territoriale del Lavoro, previsto dall’art. 7 della legge n. 604 del 1966, per le aziende con più di 15 dipendenti, ma resta applicabile la nuova procedura conciliativa di cui all’art. 6 dello schema.

Dal punto di vista sostanziale, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo resta con la sua consueta fisionomia di licenziamento determinato da “ragioni inerenti all’attività produttiva” (ad esempio nel caso in cui l’attività dovesse chiudere, outsourcing, ecc.), ne cambiano solo gli effetti.

Ma tale cambiamento si registra soprattutto con riferimento alla originaria disciplina dettata dallo Statuto dei lavoratori (nella quale all’eventuale insussistenza di un motivo valido poteva conseguire il diritto del lavoratore alla reintegrazione nel posto di lavoro), non rispetto alla legge Fornero, che già aveva stabilito che, in caso di accertamento in sede giudiziaria della non sussistenza degli estremi del giustificato motivo oggettivo, fosse possibile la condanna dell’azienda al pagamento di un’indennità risarcitoria in misura ridotta, da 12 a 24 mensilità, tenendo conto dell’anzianità del lavoratore e delle dimensioni dell’azienda stessa, oltre che del comportamento delle parti.

5.2.- I licenziamenti collettivi

L’art. 10 dello schema stabilisce che: “in caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, intimato senza l’osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all’articolo 2 del presente decreto. In caso di violazione delle

¹¹ Vedi *retro* nota 1.

procedure richiamate all'articolo 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991, si applica il regime di cui all'articolo 3, comma 1".

La norma è stata oggetto di molte critiche e qualcuno ne ha rilevato anche la formulazione poco felice¹². Tuttavia, sembra che, combinando il criterio letterale con quello logico-finalistico, si possa desumere che:

a) per quel che riguarda l'applicazione del regime sanzionatorio previsto dalla nuova normativa per i licenziamenti discriminatori – che comporta la possibilità di avere la reintegrazione indipendentemente dal motivo formale, con obbligo di ripresa del lavoro entro trenta giorni, con una sanzione aggiuntiva, sotto forma di indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, e salva restando la facoltà del lavoratore di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale – sembra che il riferimento alla assenza di forma scritta (ipotesi, peraltro, assai remota, considerata la procedimentalizzazione di tale tipo di recesso) non possa che essere inteso come riferito alla comunicazione (ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge n. 223 del 1991) del recesso formulata al lavoratore coinvolto nella procedura di riduzione di personale (la norma, infatti, fa esplicito riferimento all'intimazione del licenziamento senza la forma scritta), sicché la norma risulta confermare un principio sotteso allo stesso ordinamento, relativo all'inefficacia-inesistenza, dell'atto risolutorio intimato in forma orale.

Appare, invece, da escludere che il suddetto riferimento alla mancanza di forma scritta sia da intendere come riguardante la comunicazione inviata alle OO.SS. ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 223 del 1991, visto che, in base all'art. 4, comma 12, ultima parte, della legge n. 223 del 1991, i vizi formali di tale comunicazione “possono essere sanati, ad ogni effetto di legge, nell'ambito di un accordo sindacale concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo”.

b) per quel che concerne la violazione delle procedure richiamate all'articolo 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991 – alla quale si stabilisce che venga applicato il regime di cui all'articolo 3, comma 1, del nuovo decreto, quindi non più reintegrazione, ma soltanto il risarcimento in denaro, pari a due mesi di stipendio per ogni anno di carriera, con un minimo di quattro mensilità e un massimo di ventiquattro mensilità – va ricordato che secondo il richiamato art. 4, comma 12: “Le comunicazioni di cui al comma 9 sono prive di efficacia ove siano state effettuate senza l'osservanza della forma scritta e delle procedure previste dal presente articolo”.

Il comma 9, a sua volta, dispone che: “Raggiunto l'accordo sindacale ovvero esaurita la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, l'impresa ha facoltà di licenziare gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. Entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi, l'elenco dei lavoratori licenziati con l'indicazione per ciascun soggetto del nominati del luogo di residenza, della qualifica, del livello di

¹² Vedi, di recente: F. ALVARO, *I licenziamenti nel decreto attuativo del Jobs Act: questioni formali e sostanziali*, in www.altalex.it

inquadramento dell'età, del carico di famiglia, nonché con puntuale indicazione delle modalità con le quali sono stati applicati i criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, deve essere comunicato per iscritto all'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione competente, alla Commissione regionale per l'impiego e alle associazioni di categoria di cui al comma 2"

Dalla lettura combinata delle anzidette disposizioni si desume che fra tutte le suindicate comunicazioni previste dalla legge n. 223 del 1991, l'unica rispetto alla quale è obbligatoria la formalizzazione per iscritto è quella contenente l'intimazione del recesso al singolo lavoratore, il che conferma che la tutela "forte" non può che essere riferita all'assenza di tale formalizzazione.

Infatti, secondo l'attuale normativa, danno luogo alla declaratoria di semplice illegittimità dell'atto – al pari della violazione della procedura sindacale prescritta e regolamentata dai commi 6,7,8 dell'art. 4, della legge n. 223 del 1991 – i vizi formali consistenti: a) nell'erroneo confezionamento delle comunicazioni; b) nell'eventuale omissione delle medesime (tranne, appunto, che della comunicazione contenente il recesso); c) nel mancato rispetto dei termini previsti per il relativo invio.

Peraltro, con riferimento alla modifica della disciplina del licenziamenti collettivi contenuta nello schema di decreto in oggetto, si deve tenere presente che la legge Fornero (n. 92 del 2012) aveva già introdotto una serie di cambiamenti alla procedura prescritta dalla legge n. 223 del 1991, fra l'altro, consentendo la "sanatoria" di eventuali vizi della comunicazione di apertura della procedura (art. 1, co. 45, che incide sull'art. 4, co. 2, della legge n. 223 del 1991) e riscrivendo la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 5, co. 3, della legge n. 223, onde raccorderne il contenuto alla riforma dell'art. 18 St. lav¹³.

Sicché, da tale punto di vista, la nuova normativa sembra avere la medesima finalità di quella della legge Fornero, cioè adeguare la disciplina dei licenziamenti collettivi alla nuova normativa sui licenziamenti individuali, visto che comunque, per il regime sanzionatorio, l'art. 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991 faceva espresso riferimento all'art. 18 St.lav.

D'altra parte, è anche noto che la normativa UE e la CGUE, in materia di licenziamenti collettivi, non richiedono che sia prevista obbligatoriamente la reintegrazione tra le sanzioni per il licenziamento collettivo illegittimo, né la tutela reale, in genere, può dirsi imposta dalla nostra Costituzione o dalla Carta dei diritti fondamentali UE che sui limita a stabilire che: "ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali" (art. 30).

Restano, comunque, delle criticità che nascono, in primo luogo, dalla mancata considerazione dell'ipotesi in cui il licenziamento collettivo venga a riguardare sia dipendenti anziani sia dipendenti giovani, meno tutelati (con l'evenienza i primi possano avere diritto alla reintegrazione e gli altri no, pur essendo la procedura unica e l'azienda la medesima).

¹³ Vedi, per tutti: A. SITZIA, *I licenziamenti collettivi dopo la riforma 2012 alla luce della direttiva n.98/59/CE*, in www.unikore.it

Inoltre, resta anche da stabilire se la disposta modifica della normativa sui licenziamenti collettivi – che sono un istituto di carattere peculiare, la cui normativa è specifica e ha origine comunitaria – possa considerarsi compresa dalla legge di delega, ove non si fa genericamente menzione dei “licenziamenti economici”, senza alcun riferimento puntuale ai licenziamenti collettivi.

E, comunque, come si è detto, entrambe le Commissioni parlamentari competenti, hanno invitato il Governo a modificare l’art. 10 dello schema in oggetto, nel senso di escludere l’estensione della nuova disciplina sul licenziamento individuale anche a quelli collettivi.

5.3.- Il ruolo dell’interprete rispetto alla nuova disciplina dei “licenziamenti economici”

In sintesi, la nuova normativa sui “licenziamenti economici”, se per i licenziamenti collettivi pone soprattutto problemi di rispetto della delega oltre a quelli evidenziati dalle Commissioni parlamentari, per la parte riguardante i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo – così come per la parte relativa agli altri licenziamenti – appare meritevole di chiarimenti terminologici (e non solo), quanto meno in accoglimento delle indicazioni della Commissione Lavoro della Camera dei deputati.

Se, invece, la suddetta disciplina resterà immutata, e se, in particolare, lo resterà quella sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in sede giudiziaria, sarà necessario essere pronti ad utilizzare in modo appropriato lo strumento della interpretazione conforme ai principi fondamentali che regolano il diritto del lavoro e che hanno la loro base nella configurazione del lavoratore dipendente come il contraente più debole nel rapporto di lavoro, principio che si ricava anche dalla Costituzione, dalla Carta sociale europea e dalla Carta dei diritti fondamentali UE, oltre ad essere pacificamente riconosciuto da giuristi, sociologi ed economisti.

Importanti esponenti del Governo hanno dichiarato di aver tenuto presente questo principio. Ma tale affermazione non è del tutto coerente con il previsto potenziamento della facoltà del datore di lavoro di porre fine al rapporto, in quanto tale potenziamento, per come è stato previsto, rischia di aumentare la condizione di inferiorità (non solo psicologica) del lavoratore e, quindi, di indurlo a non opporre resistenza anche rispetto ad eventuali decisioni del datoriali palesemente sfavorevoli al lavoratore medesimo (assegnazione di mansioni inferiori, richieste eccessive di lavoro straordinario, ritardi nei pagamenti ecc.).

Sicché non è da escludere che – a testo invariato – in sede giudiziaria, le controversie possano risultare più complesse e più lunghe del previsto.

In ogni caso, è del tutto evidente e conforme alla nostra Costituzione che a fronte di un nuovo e importante intervento legislativo ci si deve comunque porre in atteggiamento positivo, riconoscendo ruolo e funzione dei decisori istituzionali (Parlamento e Governo), cui spetta di decidere quali diritti ampliare e quali comprimere e quali tutele accordare a essi.

A tutti i destinatari – e ai giudici in primo luogo – spetta di fare tutto ciò che è possibile perché la legge funzioni, assicurando la tutela dei diritti riconosciuti a ciascuna parte.

6.- Conclusioni.

In conclusione, credo che per una valutazione dei reali effetti della nuova disciplina dei licenziamenti è bene avere presente che si tratta solo di una tessera – per quanto importante – del complesso mosaico, costituito dal Jobs Act e, credo, che coloro che criticano la nuova normativa per il fatto che determina una frammentazione all'interno dei luoghi di lavoro, destinata ad alimentare diseguaglianze e conflitti tra lavoratori e a far ulteriormente precipitare il livello dei salari e, quindi, trasformare i lavoratori in schiavi, non muovono da una corretta percezione della situazione attuale del nostro mercato del lavoro.

Al riguardo non si deve dimenticare che, a partire dalla legge n. 30 del 2000 e dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il nostro legislatore ha manifestato l'intento di rendere il mercato del lavoro più “flessibile” attraverso il riordino e la creazione di nuove forme contrattuali.

Nel corso degli anni questo ha prodotto la proliferazione delle tipologie contrattuali e anche, come osservato dal CENSIS, la crescita esponenziale dell'area di “lavoro ibrido, collocabile in quella terra di mezzo tra il lavoro dipendente tradizionale e autonomo di tipo imprenditoriale e professionale”, che è giunto nel 2013 a contare quasi 3,4 milioni di occupati (tra temporanei, intermittenti, collaboratori, finte partite Iva e prestatori d'opera occasionale), vale a dire il 15,1% del totale degli occupati, percentuale che arriva al 50,7% se si guarda solo al dato dell'occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni.

Questa situazione, verificatasi sia nel lavoro pubblico sia in quello privato, spesso si è tradotta nella differenziazione degli interessi tra addetti che partecipano allo stesso ciclo nelle medesime unità produttive ma sono inquadrati con contratti diversi, diverse tutele e diverse aspirazioni, e, di frequente, tali diversità di trattamento sono avvenute in danno dei giovani o delle donne.

Questo non ha fatto altro che aumentare il precariato e, nello stesso tempo, favorire il calo demografico, in un Paese, come il nostro, nel quale, d'altra parte, la durata della vita si è molto allungata. E ciò pone problemi anche di sostenibilità del sistema previdenziale.

Contemporaneamente al numero dei precari è aumentata anche la disoccupazione e la inoccupazione (cioè la mancata ricerca di un lavoro).

Inoltre, si sono andate diffondendo in tutto il Paese, nei confronti sia di italiani sia di stranieri, situazioni lavorative, in nero o con contratti capestro, con salari da fame ed orari di lavoro massacranti, vicine allo schiavismo.

Ne deriva che non può certamente ascriversi alla riforma Renzi la produzione di divisione di tutele tra lavoratori e, d'altra parte, nella descritta situazione, non si può non riconoscere che la applicabilità della reintegrazione riguarda ormai solo una parte dei lavoratori dipendenti.

La gloriosa stagione in cui è stato approvato lo Statuto dei lavoratori e, in esso, l'art. 18 è ormai, nei fatti, già stata superata da tempo, nel nostro come nel mercato del lavoro europeo e globale con il quale ci dobbiamo rapportare, inevitabilmente.

Di questo va preso atto, per fermare al livello europeo e nazionale l'imbarbarimento del capitalismo contemporaneo (essenzialmente finanziario e, quindi, ben lontano da quello di imprenditori del calibro del rimpianto Michele Ferrero, che da poco ci ha lasciato) cui ormai assistiamo da anni, senza significative reazioni e senza, ad esempio, neppure accorgerci che quando

parliamo di rapporto di lavoro interinale, la stessa terminologia adoperata, dovrebbe portarci a riflettere sul fatto che in tale tipo di rapporto emerge in modo evidente l'intima connessione esistente tra lavoro servile e lavoro dipendente.

Poiché quella che stiamo vivendo, da tempo, non è una situazione di piena tutela dei lavoratori, ma piuttosto una situazione in cui spesso i diritti di chi lavora sono negati o si arriva a forme di perenne precariato o a forme illegali di sfruttamento per molti lavoratori o aspiranti tali, anziché avere atteggiamenti disfattisti penso che, nella prospettiva della completa attuazione della legge di delega n. 183 del 2014 – con la semplificazione e la riduzione dei tipi di contratto, il riordino dei servizi per l'impiego, finora in balia di una cronica inefficienza, il potenziamento dei servizi ispettivi e la nuova disciplina volta a rendere più agevole la conciliazione dei tempi di lavoro con la vita familiare – la riforma, se ben amministrata dalle parti sociali e dagli operatori giuridici, possa servire a difendere e tutelare la situazione dei lavoratori, riducendo le anzidette situazioni di precarietà, sfruttamento e schiavismo, che spesso neppure arrivano nelle aule giudiziarie.

Se, poi, dal punto di vista economico, la riforma possa realmente servire ad aumentare, in modo stabile, l'occupazione non lo si può prevedere, visto che questo dipende da una ripresa della crescita, degli investimenti e, quindi, dei consumi, che è quella sulla quale punta anche il quantitative easing di recente varato dalla BCE.

A tutto questo fa da sfondo una “maggiore flessibilità” degli impegni assunti in sede UE, da più parti richiesta.

Su questa linea si pone il piano di investimenti di Jean-Claude Juncker – c.d. “pacchetto Juncker” – che il Vicepresidente della Commissione europea, Jyrki Katainen, si è proposto di illustrare nei diversi Stati membri, cominciando proprio dal nostro.

Nel sua visita, di metà gennaio scorso, Katainen ha affiancato il Jobs Act alla riforma del settore giudiziario, tra le misure che potranno determinare il rilancio degli investimenti pubblici e privati per sostenere la ripresa economica, scalfire il pericolo della deflazione, aiutare la riduzione del debito.

In particolare, Katainen ha osservato che se, da un lato, il Jobs Act aiuterà le assunzioni e determinerà un più equo rispetto per i giovani, d'altra parte, la riforma del sistema della giustizia civile è l'esempio perfetto di una riforma che avrà certamente un impatto positivo nel “creare un ambiente più favorevole all'impresa e che attirerà investimenti sostenibili”.

Speriamo tutti che questi auspici si realizzino, anche se, perché questo accada, dobbiamo porli in relazione con i dati, d'altro canto riportati, che fotografano la situazione del nostro Paese sia con riguardo al settore della giustizia civile sia con riferimento alle condizioni economiche in generale.

Quel che è certo è che, in Europa, ci troviamo ad un importante momento di svolta e siamo chiamati a riprendere competitività, ma ciò per essere realmente duraturo e benefico deve avvenire con l'idea di preparare il futuro delle nuove generazioni, attraverso un abile uso del patrimonio di sapienza giuridica ereditato dal passato.

Ciò significa che si deve puntare ad offrire un lavoro equamente retribuito – e non una qualunque occupazione precaria e sottopagata – che, come tale, sia lo strumento principale per

vedere riconosciuta la propria dignità e per dare un contenuto concreto alla propria partecipazione alla comunità dove si vive e quindi assumere una identità sociale.

In questo si realizza la democrazia, la cui essenza è rappresentata dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell'intero corpo sociale di appartenenza.

Non dobbiamo certo regredire alla situazione esistente ai tempi dell'antica Roma quando i guadagni dei salariati erano considerati, da Seneca come da Cicerone, il prezzo della loro schiavitù.

Per farlo credo che la strada migliore da seguire sia quella tracciata dai nostri Padri Costituenti, che, in sintesi, si può esprimere con una sola parola: solidarietà.