

Edoardo Ghera
Alessandro Garilli
Domenico Garofalo

Lineamenti di diritto del lavoro

PER I CORSI DI STUDIO DI ECONOMIA
E DI SCIENZE POLITICHE



TERZA EDIZIONE



Giappichelli

Capitolo primo

LE FONTI – PROFILI STORICI E DI POLITICA LEGISLATIVA

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto del lavoro in generale: la interrelazione tra legge e contrattazione collettiva. – 2. L'evoluzione storica del diritto del lavoro: la fase della legislazione sociale. – 3. La fase dell'incorporazione del diritto del lavoro nel sistema del diritto privato e la codificazione del 1942. – 4. La fase della costituzionalizzazione del diritto del lavoro. Dalla tutela del contraente debole alla tutela del cittadino sottoprotetto. – 5. L'attuazione dei principi costituzionali per mezzo della legislazione speciale. – 6. Il diritto del lavoro della crisi e la legislazione contrattata. – 7. La flessibilizzazione del mercato del lavoro e la riforma della Pubblica Amministrazione e del lavoro pubblico. La riforma del titolo V della Costituzione. – 8. Il diritto del lavoro nei primi dieci anni del 2000. La crisi del modello concertativo e le politiche neo-liberiste del mercato del lavoro. Le riforme in materia di lavoro pubblico e di tutela dei diritti. L'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 sul sistema di contrattazione collettiva. – 9. Il biennio 2011-2013. Le regole pattizie sull'efficacia del contratto collettivo e sulla rappresentatività sindacale. Il potere derogatorio affidato dalla legge ai contratti di prossimità. La ricerca di un nuovo equilibrio tra flessibilità in entrata e in uscita nella l. n. 92/2012. – 10. Tra continuità e discontinuità: la "filosofia" del diritto del lavoro nel c.d. *Jobs Act* (2014-2015). Riduzione delle tutele nel rapporto di lavoro e rafforzamento del potere organizzativo dell'imprenditore nella gestione dell'attività produttiva. Le nuove politiche del mercato del lavoro. – 11. I recenti interventi (2018-2022). Dal "decreto dignità" alla legislazione pandemica. Le politiche per l'occupazione nel PNRR. Il Governo Meloni. – 12. La Corte costituzionale ed il suo contributo allo sviluppo del diritto del lavoro. – 13. Il diritto dell'Unione Europea ed i suoi rapporti con il diritto interno. – 14. L'evoluzione delle politiche sociali dell'Unione Europea.

1. Le fonti del diritto del lavoro in generale: la interrelazione tra legge e contrattazione collettiva.

Il primo aspetto da prendere in considerazione nella trattazione delle fonti del diritto del lavoro è quello dell'evoluzione storica, sotto il profilo sia della cognizione che della produzione normativa. Si tralascia, invece, la trattazione dogmatica del **sistema delle fonti**, poiché la relativa problematica è comune agli altri rami del diritto: l'art. 1 disp. prel. c.c. elenca le fonti del diritto oggettivo (leggi, regolamenti, usi), rinviando al diritto costituzionale per la struttura gerarchica del relativo sistema e per la competenza, l'efficacia e la validità degli atti che lo compongono.

Per il diritto del lavoro, una volta abrogato l'ordinamento corporativo¹ e soppressa la rilevanza delle fonti ad esso peculiari – e cioè, ai sensi dell'art. 5 disp. prel. c.c., il contratto collettivo, l'accordo economico collettivo, l'ordinanza corporativa e la sentenza della magistratura del lavoro – l'unica particolarità degna di nota è offerta dall'art. 2078, co. 1, c.c., a mente del quale **gli usi**, contrariamente alla regola generale sancita dall'art. 8 disp. prel. c.c., prevalgono sulle norme dispositive di legge *se più favorevoli al prestatore di lavoro*. Anche qui, peraltro, si è in presenza non di una modificazione del normale regime di forza e valore delle fonti normative, bensì di una diversa e rafforzata efficacia della fonte consuetudinaria rispetto a quella legale, ai soli fini, però, dell'*integrazione* degli effetti del contratto (cfr. art. 1374 c.c.); su questo piano l'efficacia degli usi resta naturalmente dispositiva e quindi derogabile, in ogni caso (cfr. art. 2078, co. 1 e 2, c.c.), dall'autonomia privata individuale o collettiva.

Piuttosto, è da dire che la storia del diritto del lavoro si identifica con quella delle sue fonti, il cui contenuto non deriva soltanto dalla volontà politica sovrana del legislatore, ma anche dalla volontà politica dei soggetti dell'autonomia collettiva. Anche se percepibile a livello non tanto della struttura formale quanto della genesi storica del sistema che ne è scaturito, questa è veramente una caratteristica peculiare delle fonti del diritto del lavoro: **l'autonomia collettiva** – e cioè il potere di autoregolamento degli interessi dei gruppi o collettività professionali (normalmente, ma non necessariamente organizzati dalle associazioni sindacali) – è infatti produttiva non soltanto di effetti diretti e perciò rilevanti sul piano dell'autonomia negoziale e dell'ordinamento intersindacale, ma altresì di effetti indiretti rilevanti sul piano della formazione dell'ordinamento (e perciò della politica del diritto), nella misura in cui i contenuti della contrattazione collettiva sono destinati ad influenzare la fonte di produzione legislativa.

Infatti, **le tecniche della recezione, della consolidazione e dell'estensione** dei contenuti della contrattazione collettiva sono tipiche della legislazione del lavoro, la quale si caratterizza sotto questo aspetto per la sua funzione *ausiliaria* della contrattazione collettiva. Gli esempi in proposito potrebbero essere molteplici. Si pensi alla l. 15 luglio 1966, n. 604 sui licenziamenti individuali emanata sulla falsariga della preesistente disciplina collettiva, o a quelle norme della l. 20 maggio 1970, n. 300 che hanno recepito certe forme di tutela della attività sindacale che, fino alla data della legge, erano conquiste limitate ai settori sindacali più forti.

Peraltro, **il rapporto tra legislazione e contrattazione collettiva** si può sviluppare anche secondo il modello della c.d. *legislazione di sostegno* dell'attività sindacale e dell'autonomia collettiva, nel quale, viceversa, è lo sviluppo della seconda ad essere promosso per mezzo dell'intervento della prima (così, nella già citata l. 20 maggio 1970, n. 300 le norme relative al-

¹V. il r.d.l. 9 agosto 1943, n. 721 e il d.lgs.lgt. 23 novembre 1944, n. 369.

l'attività e ai diritti sindacali nell'azienda sono funzionali al rafforzamento del potere contrattuale del sindacato; analogamente nella l. 12 giugno 1990, n. 146 la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali è rimessa, in misura prioritaria, alla contrattazione collettiva e agli stessi sindacati dei lavoratori). Nell'ambito di tale modello, infatti, la legislazione del lavoro ha una funzione *promozionale* e non più semplicemente ausiliaria della contrattazione collettiva: anziché una *rezezione* legislativa dei contenuti della contrattazione si ha qui, piuttosto, una *incentivazione* dell'autonomia collettiva, che della contrattazione è la matrice.

Va però segnalato che questa linea di tendenza negli ultimi anni ha subito significativi mutamenti caratterizzati da una legislazione rivolta ad utilizzare il contratto collettivo come strumento di integrazione o anche deroga in peggio alle stesse norme di legge: è la tecnica del contratto collettivo c.d. delegato.

Esempi emblematici di questa nuova fase del diritto del lavoro sono il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. nella l. 14 settembre 2011, n. 148) e i provvedimenti (nella vulgata politico-giornalistica detti *Jobs Act*) emanati in attuazione della l. delega 10 dicembre 2014, n. 183 (in specie il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81).

2. *L'evoluzione storica del diritto del lavoro: la fase della legislazione sociale.*

Nell'evoluzione storica del diritto del lavoro italiano, dai suoi albori alla fine del secolo scorso, si possono distinguere, a grandi linee, tre fasi storiche, che in larga misura si intrecciano sovrapponendosi nel corso dei medesimi periodi di tempo:

1. la fase della prima *legislazione sociale*, in cui le leggi in materia di lavoro si presentano soprattutto come norme eccezionali rispetto al diritto privato comune;

2. la fase dell'*incorporazione* del diritto del lavoro nel sistema del diritto privato, caratterizzata dall'inserzione della disciplina delle leggi e dei contratti collettivi nell'ambito della codificazione civile;

3. la fase della *costituzionalizzazione* del diritto del lavoro, i cui principi fondamentali vengono garantiti dalla Carta costituzionale e successivamente attuati e sviluppati dal legislatore.

Già in epoca precedente al Codice civile vigente ed ancor prima del r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825 sull'*impiego privato* – che rappresenta il primo esempio di regolamentazione legislativa organica del contratto di lavoro, sia pure limitatamente alle prestazioni intellettuali – è possibile rinvenire richiami specifici più che ad un sistema di diritto del lavoro, ad una legislazione del lavoro.

Si tratta, peraltro, di un riferimento ben delimitato. Da un lato si collocava il diritto civile contenuto essenzialmente nel Codice civile emanato nel 1865 e dall'altro si ponevano le diverse leggi di tutela del lavoratore che in sostanza si identificavano con la legislazione sociale.

Sul piano formale, la **legislazione sociale** si presentava in posizione eccezionale rispetto al sistema del diritto comune, come risposta dell'ordinamento alla questione sociale sorta per effetto del processo di industrializzazione (c.d. *rivoluzione industriale*) e ingigantita dalle sue conseguenze. Come è noto, la rivoluzione industriale, che ha investito la società occidentale dal 1750 circa in poi, è caratterizzata da un crescente sviluppo capitalistico della produzione, basato sull'organizzazione collettiva e sulla divisione del lavoro che, insieme con il passaggio da una economia agricola ad una industriale, conduce all'aggregazione nello stesso luogo – la fabbrica – di masse di lavoratori – gli operai – i cui interessi specifici di classe trovano nel tradizionale diritto civile borghese una tutela soltanto riflessa.

Il **Codice civile del 1865**, d'altra parte, non prevedeva una disciplina del contratto di lavoro, ma soltanto quella della «locazione delle opere e dei servizi» agli artt. 1570 ss. Gli artt. 1627 e 1628, poi, si limitavano a regolare la durata del contratto in questione; in particolare la prima norma disponeva che la locazione delle opere e dei servizi potesse avvenire solo a tempo determinato direttamente (a tempo) o indirettamente (a impresa, e cioè fino al compimento di un'opera determinata), mentre la seconda sanciva esplicitamente il divieto di stipulare contratti di lavoro a vita, per evitare la ricostituzione di rapporti simili alla servitù della gleba o, peggio, alla schiavitù.

La **regolamentazione del lavoro industriale**, invece, non era prevista dalla legge, poiché si riteneva che in questo campo l'autonomia privata dovesse essere e restare sovrana. Questa era, del resto, una conseguenza della ideologia liberale, ispirata al principio fondamentale della libertà di concorrenza, secondo cui doveva essere il mercato a fissare i salari e in generale le condizioni di lavoro. Si ricordi, in proposito, che in Francia la legge *Le Chapelier* (dal nome del deputato che l'aveva presentata) del 17 giugno 1791 aveva vietato, anche con sanzioni penali, la coalizione con fini di rivendicazione e che un'analoga legge repressiva della libertà sindacale (*Combination Act*) era stata votata in Inghilterra nel 1799.

Tuttavia, già nel corso del XIX secolo, in seguito all'estendersi del processo di industrializzazione ed al parallelo aggravarsi della questione sociale, lo Stato cominciò ad intervenire dappertutto in Europa, introducendo una speciale legislazione che inizialmente si limitò a disciplinare alcuni aspetti particolarmente gravosi delle condizioni di lavoro attraverso norme di ordine pubblico.

Contestualmente cadevano i divieti di organizzazione sindacale (in Gran Bretagna si ha la prima legge sindacale fin dal 1824), mentre il sindacato scopriva la sua funzione di resistenza economica, attraverso l'a-

zione tendente a determinare più eque condizioni salariali per mezzo di concordati di tariffa e, contemporaneamente, la sua funzione di promozione politica attraverso l'azione tendente a rivendicare leggi a favore dei lavoratori.

In tal modo alla fine del XIX secolo, di fronte al sistema del diritto civile inteso come *diritto comune* dei privati, si veniva sviluppando tutta una serie di disposizioni di legge – ad es. in materia di lavoro dei fanciulli e delle donne, di infortuni sul lavoro, di riposo settimanale e festivo, ecc. – dettate in deroga ai principi del Codice civile, per proteggere il lavoratore in quanto contraente più debole nel rapporto di lavoro (c.d. *legislazione sociale*). In Italia, ad esempio, la tutela del lavoro dei fanciulli e delle donne², insieme con i primi interventi in tema di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro³, segnarono gli inizi della *legislazione sociale*; seguirono, tra le altre, le leggi sul riposo settimanale e festivo⁴ ed ancora sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli⁵, sul divieto di lavoro notturno nell'industria di panificazione⁶; fino ad arrivare alla istituzione della assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, cui si provvederà sotto l'impulso delle esigenze nate dalla guerra⁷.

Salvo eccezioni (la legge sul riposo settimanale si applicava, ad esempio, a tutti i lavoratori indistintamente, con esclusione dell'agricoltura e dei servizi pubblici), queste norme vedono la loro funzione di tutela limitata agli operai, nella loro qualità di prestatori di lavoro prevalentemente manuale e industriale. A giustificazione di ciò, si sottolineava il particolare bisogno di protezione della classe sociale dei lavoratori salariati, maggiormente esposta agli effetti negativi – in primo luogo la disoccupazione – della sovrabbondanza dell'offerta di lavoro manuale rispetto a quella di lavoro intellettuale, nonché dotata, a causa del più basso livello culturale, di minore capacità di resistenza di fronte agli imprenditori.

Si assiste, così, ad un processo di formazione della legislazione sociale del lavoro ed alla sua identificazione con un insieme di norme – definite dalla dottrina e dalla giurisprudenza, se non eccezionali, quanto meno *speciali* per la loro natura di legislazione «di classe» – rivolte alla disciplina non del contratto di lavoro ma di talune condizioni economico-sociali ad esso afferenti.

D'altra parte, al metodo legislativo si accompagnava, per la tutela degli interessi di classe dei lavoratori, il *metodo contrattuale* o dell'*autotutela collettiva*. Ed invero la forza della pressione sindacale ha teso alla instau-

²L. 11 febbraio 1886, n. 3657 e l. 19 giugno 1902, n. 242.

³L. 17 marzo 1898, n. 80.

⁴L. 7 luglio 1907, n. 489.

⁵TU 1° novembre 1907, emanato a seguito della l. 7 luglio 1907, n. 818.

⁶L. 22 marzo 1908, n. 105.

⁷D.l. 19 ottobre 1919, n. 2214.

razione nel sistema industriale di condizioni salariali ed ambientali di livello progressivamente più elevato.

Allo sviluppo e alla diffusione dei contratti collettivi a livello esclusivamente locale e aziendale faceva riscontro così l'affermazione di una serie, più o meno articolata e determinata, di regole che via via assumeva particolari caratteristiche normative. Trae origine da ciò, in particolare, il fenomeno della rilevanza, nel diritto del lavoro, delle consuetudini, che si caratterizzano più come semplici prassi che come veri e propri usi normativi, sia perché si formano in tempi brevi, sia perché sono spesso il risultato dell'applicazione di accordi collettivi e della loro estensione.

In Italia lo sviluppo della prassi sindacale portò la giurisprudenza all'elaborazione delle norme concernenti la disciplina del contratto di lavoro operaio; e ciò soprattutto in seguito alla istituzione dei **Collegi dei probiviri** ad opera della l. 15 giugno 1893, n. 295.

In ciascuno di tali Collegi – istituiti con decreto reale e composti da un presidente scelto tra i magistrati togati oppure onorari e, in numero pari, da rappresentanti elettivi degli industriali e degli operai – erano costituiti un ufficio di conciliazione ed una giuria, alla quale era demandata, con determinati limiti di competenza per valore, una funzione giurisdizionale di decisione nelle controversie di lavoro tra operai e industriali (c.d. diritto industriale), qualora non si giungesse ad un accordo tra le parti in sede conciliativa. La Magistratura dei probiviri tendeva, però, più a conciliare che a dirimere le controversie, anche perché, in assenza di norme di legge applicabili al contratto di lavoro, i giudizi dovevano essere decisi secondo equità sulla base delle regole collettive ricavate dalla prassi (*formazione extralegislativa del diritto del lavoro*).

Molti tra gli istituti che attualmente disciplinano le obbligazioni contrattuali tra i soggetti del rapporto di lavoro si sono venuti così a formare attraverso canali extralegislativi, sia pure con una separazione tra il momento dell'autonomia collettiva e il momento giurisprudenziale. La giurisprudenza si è posta, in tal modo, come fonte materiale del diritto del lavoro, nel senso che ha individuato e costruito norme che, in seguito, sono state a loro volta recepite a livello di fonte formale dal legislatore.

3. La fase dell'incorporazione del diritto del lavoro nel sistema del diritto privato e la codificazione del 1942.

Successivamente, è proprio l'intervento del legislatore che si manifesta determinante per il passaggio alla seconda fase del diritto del lavoro, caratterizzata da una accresciuta rilevanza giuridica del fenomeno sociale del lavoro dipendente, inteso come impiego della manodopera all'altrui servizio, e dalla progressiva *incorporazione* dei principi della sua disciplina nel sistema del diritto privato, in posizione di diritto speciale. A questo proposito si può

notare come tale posizione speciale del diritto del lavoro si sia presentata inizialmente come una *deviazione*, a carattere prima eccezionale e poi speciale, dai principi del diritto comune dei privati piuttosto che paritaria rispetto al diritto civile, come è avvenuto invece per il diritto commerciale.

Dal punto di vista formale, questo processo si è realizzato attraverso il *ridimensionamento* dello strumento della legge speciale, cui viene assegnato un ruolo integrativo e non più esclusivo, e con il passaggio all'inserzione del diritto del lavoro nella **codificazione unificata del diritto privato**. Infatti il Codice civile vigente, pubblicato il 21 aprile 1942, non soltanto ha unificato nel proprio ambito sistematico il diritto civile ed il diritto commerciale, ma ha inserito nel proprio corpo anche il diritto del lavoro.

L'unificazione cui si accenna, peraltro, è attinente esclusivamente all'aspetto della tecnica legislativa, perché, come del resto per il diritto commerciale, rimangono molte differenze nella disciplina normativa in diretto rapporto con la oggettiva peculiarità materiale dei rapporti regolati: i rapporti di produzione e di scambio inerenti all'impresa nel diritto commerciale ed i rapporti di lavoro inerenti all'impiego della manodopera nel diritto del lavoro. Ciò giustifica l'autonomia non solo didattica, ma anche scientifica del diritto civile, del diritto commerciale e del diritto del lavoro, nella loro qualità di rami del diritto positivo distinti per ciò che concerne la disciplina delle rispettive materie: infatti si tratta di discipline distinte tra loro dal punto di vista tanto normativo che culturale (o scientifico, qualora si ritenga che la giurisprudenza, o sapere giuridico, abbia dignità e quindi funzione di scienza).

Mentre per il diritto commerciale si può parlare di unificazione almeno testuale con il diritto civile, per il diritto del lavoro si può parlare soltanto di **incorporazione nel diritto privato**. Infatti tale incorporazione, realizzata sul piano della tecnica legislativa, non ha fatto venir meno l'autonomia dei principi fondamentali propri del diritto del lavoro: in particolare, il principio della tutela del lavoratore come contraente debole viene generalizzato e rafforzato sotto il profilo delle condizioni minime di trattamento e della garanzia dell'*inderogabilità* ed *indisponibilità* delle stesse, mentre la tradizionale riduzione del contratto di lavoro a puro rapporto di scambio viene riaffermata ed accentuata dalla subordinazione del lavoratore all'interesse dell'impresa e all'autorità dell'imprenditore.

Il Codice civile del 1942 ha rappresentato, comunque, il punto di arrivo di una lunga evoluzione, di cui un momento fondamentale è rappresentato dall'emanazione della prima **legge sull'impiego privato**⁸, sostituita poi dalla più completa redazione di cui al r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825 (in ogni caso la sua prima elaborazione di base risale al 1912, anno nel quale fu redatta la relazione premessa da Vittorio Emanuele Orlando alla proposta di legge).

⁸D.lgs. 9 febbraio 1919, n. 112.

Questa legge, pur muovendo dal presupposto sostanziale della separazione tra mercato del lavoro manuale e mercato del lavoro intellettuale, ha segnato una tappa essenziale nel cammino dell'inclusione della disciplina del contratto di lavoro nell'area legislativa, fungendo da precedente immediato alle norme in materia di rapporto di lavoro subordinato contenute nella codificazione del 1942. La legge sull'impiego privato è stata, insomma, la premessa organica della disciplina dell'intero contratto di lavoro.

L'emanazione di una speciale normativa sul contratto di impiego trovava la sua giustificazione in ragioni di opportunità politica e sociale: gli impiegati, scarsamente sindacalizzati, non disponevano della tutela di una rete diffusa di contratti collettivi, ma avevano solo giudici di equità (anche per gli impiegati, infatti, erano state formate commissioni di tipo giurisdizionale simili alle giurie dei probiviri). Del resto si parlava tradizionalmente di due contratti tra loro distinti: quello di *lavoro operaio* (la dottrina lo distingueva all'interno della categoria della *locatio operarum*) e quello di *impiego privato* nella cui area, per la pratica assenza della spinta sindacale, si registrava una prevalenza delle condizioni del contratto dettate dall'autonomia individuale o dalle pratiche d'uso (c.d. usi impiegatizi). Di qui l'opportunità dell'intervento legislativo, che recepì il materiale normativo raccolto dalle Camere di Commercio, delegate dal Governo a raccogliere gli usi contrattuali idonei a regolare il rapporto d'impiego.

Un altro fenomeno riconducibile alla vicenda dell'incorporazione del diritto del lavoro nel diritto privato è stato quello della **giuridificazione del contratto collettivo**. Peraltro tale fenomeno si è presentato dapprima nella forma privatistica del **concordato di tariffa** fondato sulla adesione volontaria dei singoli imprenditori e lavoratori; e, successivamente, nella forma pubblicistica della contrattazione collettiva corporativa, la quale aveva dignità formale di fonte di diritto positivo (art. 1 disp. prel. c.c.). Il contratto collettivo corporativo, oggetto di un'elaborazione talvolta raffinata della dottrina giuridica, era espressione non dell'autonomia collettiva, ma della competenza attribuita dalla legislazione alla potestà normativa dei sindacati nell'ambito della categoria professionale (e di essa soltanto: non erano ammessi contratti aziendali). Come tale era dotato di efficacia generale ed inderogabile dall'autonomia privata individuale, alla quale imponeva la disciplina del rapporto di lavoro dando luogo ad un fenomeno di decentramento delle competenze della legge ai contratti collettivi, il cui svolgimento per gradi ha condotto all'unificazione della disciplina del lavoro con quella degli altri rapporti economici, nel quadro del Codice civile.

Ideologicamente composito ed amorfo, sotto il profilo istituzionale il **corporativismo** era una componente del regime costituzionale fascista, così come il sistema dei probiviri era stato caratteristico del periodo liberale, nel quale il contratto collettivo era un semplice contratto – cumulativo e normativo insieme – di diritto comune. Il legislatore corporativo, con la l. 3 aprile 1926, n. 563, aveva messo fine alla libertà sindacale ed aveva

trasformato il contratto collettivo in atto normativo di stampo eteronomo, dotato di efficacia imperativa *erga omnes* e proveniente dal sindacato unico fascista, a sua volta basato sulla *rappresentanza legale* della categoria professionale e sulla contribuzione obbligatoria dei singoli lavoratori e imprenditori, anziché sull'adesione volontaria. La *corporazione* riuniva poi i rappresentanti sindacali delle due parti contrapposte ed aveva il compito di stabilire le norme (ordinanze corporative, accordi economici collettivi) relative alla disciplina della produzione, sotto il controllo del Ministero delle corporazioni.

Le eventuali controversie, tanto *giuridiche* (di interpretazione o di applicazione) quanto *economiche* (di formazione e direzione delle norme corporative), avrebbero dovuto essere decise in sede di giurisdizione con sentenze della Magistratura del Lavoro, appositamente istituita presso l'autorità giudiziaria ordinaria (Corti d'Appello). I sindacati erano così trasformati in organi burocratici privi di spinta conflittuale e di effettiva rappresentatività. Nello stesso tempo i contratti collettivi assolvevano ad una funzione paralegislativa ed assumevano il ruolo di vere e proprie leggi speciali di categoria, laddove nell'ordinamento di altri Paesi si assisteva ad un'espansione dell'area dell'intervento legislativo, con l'introduzione (Francia) dei codici del lavoro.

Su queste basi, mentre si instaurava anche formalmente (cfr. art. 2077 c.c.) **il principio della inderogabilità e quindi della prevalenza della norma favorevole al lavoratore**, il Codice civile del 1942 ha potuto realizzare a livello sistematico l'inserzione della legge sull'impiego privato e dei contratti collettivi corporativi nel corpo del diritto privato: proprio da tale inserzione risulta la disciplina unitaria del rapporto di lavoro. Si comprende, però, come detta unificazione sia stata più formale che sostanziale: infatti, soltanto le norme generali (e non tutte) sono state incluse nel Codice civile, mentre molti aspetti del rapporto di lavoro sono rimasti nella disciplina delle leggi speciali, il cui ruolo si è venuto successivamente accentuando fino a diventare preponderante.

4. *La fase della costituzionalizzazione del diritto del lavoro. Dalla tutela del contraente debole alla tutela del cittadino sottoprotetto.*

Il legislatore del Codice civile ha così sancito il riconoscimento che il diritto del lavoro è una delle tre componenti fondamentali del diritto «dei privati» alla stessa stregua del diritto commerciale e del diritto civile. È noto, d'altra parte, che il diritto del lavoro non si esaurisce nel diritto privato, ma contiene in sé anche elementi di diritto pubblico. Sotto questo profilo, anzi, trascende il diritto privato specie per l'importanza che ha acquistato il fenomeno del lavoro con i rapporti che vi si collegano alla luce della Carta costituzionale.

In effetti, con l'entrata in vigore della **Costituzione repubblicana** (1° gennaio 1948) inizia una nuova fase (che si può indicare come la terza, dopo quelle finora richiamate) nell'evoluzione storica del diritto del lavoro, il quale si vede attribuita una rilevanza costituzionale di grado notevolmente superiore rispetto al diritto civile ed a quello commerciale. Infatti, un esame delle norme della Costituzione mostra anche solo a prima vista come nella grande area delle garanzie attinenti ai rapporti fra i privati, quelle relative alla materia del rapporto di lavoro siano di gran lunga prevalenti.

Ed invero, dal 1948 in poi si sviluppa una fase storica nuova nella quale, come conseguenza delle scelte di politica legislativa accolte a livello costituzionale, il diritto del lavoro sopravanza per così dire il diritto civile ed il diritto commerciale dal punto di vista dell'importanza che l'ordinamento giuridico – di cui la Costituzione è la legge fondamentale – riconosce al corrispondente tipo di rapporto fra privati. La Costituzione manifesta una volontà di intervento, oltre che nel tradizionale campo dei rapporti degli organi dello Stato tra loro e di quelli tra il cittadino e lo Stato, soprattutto nei rapporti interprivati, vale a dire tra i cittadini, considerati non più soltanto nella loro uguaglianza di fronte alla legge, ma altresì secondo la differente posizione occupata nella società civile, concretamente articolata in classi e quindi per categorie e gruppi di interessi contrastanti.

La conseguenza di tutto questo è che anche la disciplina di istituti tipici del diritto civile o del diritto commerciale, come la locazione o il contratto di agenzia, ha registrato modifiche sostanziali proprio a seguito delle scelte di politica legislativa introdotte sulla base di un nuovo concetto della **dignità sociale del cittadino** (artt. 2 e 3, co. 1, Cost.), la cui espressione forse più saliente si rinviene proprio nel diritto del lavoro.

In questa prospettiva, si può dire che il rapporto interprivato di maggior rilievo sul piano costituzionale è ormai il rapporto di lavoro nella sua qualità di tipico rapporto di produzione e, pertanto, come *fonte* di situazioni di vantaggio e, reciprocamente, di svantaggio per i lavoratori e per i datori di lavoro. Tale rapporto non viene tutelato soltanto per mezzo di un'attività amministrativa, riconducibile ad una funzione dello Stato, ma viene disciplinato in funzione protettiva del lavoratore anche al livello dell'autonomia dei privati, sia nelle loro organizzazioni collettive che come singoli.

Da quanto detto è evidente che il carattere dominante della normativa della materia è quello originario della protezione del **lavoratore come soggetto-contrante più debole**: la differenza è nel fatto che l'elemento di eccezionalità prima e di specialità poi – proprio della normativa dello Stato liberale e successivamente di quello corporativo – è stato, per così dire, sublimato e posto a fondamento ideologico della Carta costituzionale. La protezione del **lavoratore come singolo appartenente ad una determinata categoria** (o, più in generale, classe) **sociale** non è più espressione di un

favor eccezionale o speciale, pur sempre privilegiato, bensì di un'istanza di trasformazione della posizione professionale e sociale del lavoratore stesso nel contesto che lo circonda (dal luogo di lavoro al sistema economico).

Gli esempi al riguardo si potrebbero moltiplicare: dall'art. 35 (per il quale la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni), all'art. 3, co. 1 (che, oltre a garantire l'uguaglianza di fronte alla legge senza distinzione di condizioni personali e sociali riconosce ai cittadini la pari dignità sociale) e co. 2 (che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che di fatto si frappongono alla realizzazione di una effettiva uguaglianza anche sul piano economico e sociale tra i cittadini e, in particolare, alla partecipazione dei lavoratori alla organizzazione della società) e all'art. 4 (per cui la Repubblica in primo luogo riconosce il diritto al lavoro dei cittadini e si impegna a promuovere le condizioni di piena occupazione che ne rendano effettivo il godimento; in secondo luogo sancisce il dovere del lavoro, come attività socialmente utile).

A queste disposizioni più generali, alle quali si potrebbe aggiungere quella dell'art. 2 (che ravvisa nella solidarietà economica e sociale l'adempimento di un dovere inderogabile per tutti i cittadini), fanno riscontro altre e più specifiche norme costituzionali nelle quali è sancita la garanzia di determinati istituti del diritto del lavoro: l'art. 36 (retribuzione proporzionata e sufficiente); l'art. 37 (parità retributiva tra uomo e donna e tutela del lavoro minorile e femminile); l'art. 38 (previdenza e sicurezza sociale); gli artt. 39 e 40 (sindacato, contratto collettivo e diritto di sciopero).

Orbene, la tutela del soggetto contraente debole rappresenta indubbiamente la finalità, la *ratio legis* di tutte queste norme di principio, ma non si tratta più di una finalità esclusiva; ad essa si aggiunge infatti quella ulteriore e più ampia della **garanzia dei diritti sociali**. Si introduce, così, il nuovo concetto secondo cui il cittadino, in quanto tale (e non, viceversa, come singolo contraente o soggetto privato), deve essere titolare dei diritti soggettivi idonei a realizzare l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale garantita in una prospettiva dinamica dall'art. 3, co. 2, Cost.

In definitiva, tutte queste norme sono riconducibili ad una medesima matrice unitaria: la rilevanza riconosciuta dal legislatore costituzionale alla **posizione soggettiva di sottoprotezione sociale** del lavoratore come cittadino e, prima ancora, come persona implicata nel rapporto di lavoro dipendente. Quello della tutela della libertà e dignità sociale del lavoratore si affianca perciò al tradizionale obiettivo della tutela della posizione contrattuale debole. Sotto questo aspetto si potrebbe ravvisare un avvicinamento del diritto del lavoro ad una nuova dimensione del diritto pubblico inteso ormai come garante formale di una determinata costituzione economica e sociale e perciò dei diritti e, simmetricamente, dei doveri inerenti alla differente posizione dei cittadini nella società. Insieme al carattere convenzionale, cioè di compromesso, tra le diverse classi sociali della Carta costituzionale, viene così in luce anche la **rilevanza della costituzione**

economica, cioè dell'insieme delle norme e dei princìpi fondamentali che regolano l'assetto economico della società nella costituzione formale. Lo stesso riconoscimento della posizione di sottoprotezione sociale del cittadino-lavoratore si colloca in tale contesto, nel quale acquista rilievo dominante.

Quanto detto finora offre, altresì, una chiara attestazione del più ampio fenomeno della «**costituzionalizzazione**» del diritto privato: quest'ultimo, abbandonata la tradizionale neutralità, si raccorda direttamente al modello di sistema economico configurato dalla Costituzione, privilegiando la tutela degli interessi dei soggetti più deboli oppure gli interessi diffusi nella collettività di fronte alle posizioni di potere autoritario e/o contrattuale.

In particolare, l'estensione della tutela costituzionale ad istituti fondamentali del diritto privato tradizionale secondo una vicenda il cui epicentro è indubbiamente rinvenibile nel diritto del lavoro, si accompagna all'imposizione di *limiti* aventi portata generale (si pensi, per tutti, alla norma dell'art. 41, che garantisce l'iniziativa economica privata non dimenticando di introdurre l'utilità sociale, la dignità, la libertà e la sicurezza della persona quali limiti invalicabili; analogamente si può dire della norma dell'art. 42 che garantisce la proprietà privata salvaguardandone, però, la funzione sociale).

In effetti, rispetto alla generale normativa del diritto privato, i princìpi forniti di tutela costituzionale sono in numero molto maggiore nell'ambito del diritto del lavoro ed anzi si può dire che non vi sia istituto del diritto del lavoro, sia sotto l'aspetto privatistico sia sotto l'aspetto pubblicistico, che non sia garantito costituzionalmente.

La verità è che il rilievo costituzionale del diritto del lavoro è una delle manifestazioni più significative ed importanti di quella caratterizzazione in senso sociale della Costituzione e dello Stato che trova, appunto, nella Carta costituzionale la sua espressione fondamentale.

5. *L'attuazione dei princìpi costituzionali per mezzo della legislazione speciale.*

Il nuovo rilievo dei princìpi costituzionali in materia di lavoro, se per un verso ha significato una conferma ed un rafforzamento delle norme e degli istituti preesistenti, per altro verso ha introdotto degli elementi di tensione dialettica e perfino di contraddizione all'interno del tradizionale sistema legislativo di tutela del lavoro subordinato.

In effetti, nell'ambito della codificazione unificata del diritto privato la peculiarità del diritto del lavoro così evidente nella Carta costituzionale, non è altrettanto marcata. È stato questo, anzi, uno degli aspetti maggiormente dibattuti dalla dottrina, sotto il profilo così della tecnica come della

politica del diritto, ed esso è all'origine di contrasti nella giurisprudenza: questa è stata spesso chiamata a misurarsi con le antinomie – a volte vistose – determinate dal mancato adeguamento della preesistente legislazione ordinaria ai principi fissati dalla Costituzione.

Si comprende, allora, come il processo di **attuazione della Costituzione** abbia dominato l'evoluzione del diritto del lavoro nella fase del *consolidamento* della democrazia e dell'industrializzazione della società italiana.

L'esistenza stessa dei principi costituzionali ha ridimensionato in misura notevole (e talvolta anche drastica) il ruolo di enunciazione delle regole fondamentali di disciplina del rapporto di lavoro, originariamente assegnato dal legislatore al Codice civile: infatti, dalle norme costituzionali scaturisce un modello di normazione articolata per principi ampiamente sostitutivo, anche se non necessariamente alternativo, rispetto al modello di normazione regolamentare accolta nel Codice civile e basato sul binomio prestatore di lavoro-contraente debole e datore di lavoro-impresa; è questa la ragione, sia detto per inciso, del definitivo tramonto delle tendenze verso una codificazione autonoma del diritto del lavoro, non troppo vigorose da noi, ma dominanti in molti ordinamenti stranieri.

Se a ciò si aggiunge che la **liberalizzazione dell'attività sindacale e della contrattazione collettiva**, nella quale è da ravvisare la maggiore caratteristica del nuovo assetto costituzionale (artt. 39 e 40 Cost.), ha reciso le radici stesse della rigida connessione tra la legge e il contratto collettivo, come fonti di regolamentazione eteronoma del rapporto di lavoro contrapposta all'autonomia individuale dei privati esistente nel passato ordinamento corporativo, è agevole comprendere come si sia pervenuti ad una progressiva erosione dell'area della disciplina del lavoro nel Codice civile ed alla sua sempre più larga sostituzione con le norme delle leggi speciali e dei contratti collettivi.

In conclusione, si può dire che, mentre la contrattazione collettiva ha provveduto alla determinazione delle concrete *condizioni di lavoro* sul piano salariale e normativo prima ed organizzativo e della libertà sindacale poi, il ruolo della legislazione è rivolto prevalentemente al rafforzamento ed all'estensione della tutela dei diritti riconosciuti al lavoratore dalla Costituzione, dal Codice civile e dagli stessi contratti collettivi.

Storicamente, se si guarda alla evoluzione del diritto del lavoro nel periodo successivo alla emanazione della Costituzione (1948), è possibile distinguere due linee di tendenza e quindi di politica del diritto, ciascuna delle quali caratterizza in una certa misura due fasi temporalmente distinte. La prima di esse è rivolta soprattutto all'**integrazione della disciplina codicistica** e quindi al perfezionamento del sistema di tutela c.d. minimale del lavoratore come soggetto contrattualmente debole e bisognoso di protezione. Esempi significativi di questa fase sono le leggi sul collocamento⁹, sugli

⁹L. 29 aprile 1949, n. 264.

appalti di manodopera¹⁰, sul contratto di lavoro a termine¹¹ e su alcuni rapporti speciali, quali l'apprendistato¹², il lavoro a domicilio¹³ e il lavoro domestico¹⁴.

Nella seconda fase diviene prevalente l'orientamento verso una tutela più ampia del lavoratore, considerato non più soltanto come un contraente debole nell'ottica del rapporto di scambio, ma anche nella sua duplice qualità *a*) di soggetto inserito in un rapporto di produzione e *b*) di appartenente ad una classe o categoria socialmente sottoprotetta. Così intesa, la tutela non è più limitata alle condizioni minime di trattamento, ma si estende alla **dignità sociale** e quindi alla persona del lavoratore, specificandosi anche come tutela contro le discriminazioni e almeno tendenziale garanzia della parità di trattamento.

Un primo deciso intervento in tale direzione si ha ad opera della l. 15 luglio 1966, n. 604, con l'introduzione della disciplina dei licenziamenti individuali, sulla base della recezione dei precedenti accordi interconfederali: l'introduzione del giustificato motivo come limite al potere di recesso dell'imprenditore e la nullità dei licenziamenti intimati per rappresaglia politica o sindacale vanno al di là del pur importante obiettivo della tutela della stabilità del prestatore nel posto di lavoro, per investire direttamente lo stesso potere di organizzazione dell'imprenditore nell'azienda. Sulla medesima linea – rivolta soprattutto ad introdurre limiti restrittivi dei poteri imprenditoriali (piuttosto che a disporre trattamenti più favorevoli al lavoratore) – si colloca poi l'ulteriore tendenza a riequilibrare a favore dei lavoratori i rapporti di potere non solo nell'azienda, ma nella sfera più ampia della società civile attraverso lo strumento della **legislazione c.d. promozionale**: così lo Statuto dei lavoratori, l. 20 maggio 1970, n. 300, pur muovendo ancora una volta dalla recezione dei contenuti della contrattazione collettiva, assolve non soltanto ad una funzione primaria di sostegno, ma anche di *promozione* dell'attività sindacale e della contrattazione collettiva. Con questa legge, infatti, si mira ad attribuire efficacia immediata ai principi costituzionali nella sfera interprivata del rapporto tra prestatori e datori di lavoro, tutelando la libertà e la dignità della persona del lavoratore nell'organizzazione produttiva e quindi nei confronti dell'autorità dell'imprenditore; inoltre si persegue l'obiettivo di sollecitare e garantire il libero svolgimento dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, con ciò attribuendo direttamente non tanto al lavoratore singolo, quanto soprattutto al soggetto collettivo che lo rappresenta, gli strumenti per realizzare la rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale che ... im-

¹⁰ L. 23 ottobre 1960, n. 1369.

¹¹ L. 18 aprile 1962, n. 230.

¹² L. 19 gennaio 1955, n. 25.

¹³ L. 13 marzo 1958, n. 264.

¹⁴ L. 2 aprile 1959, n. 339.

pediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», secondo il dettato del co. 2 dell'art. 3 Cost.

6. *Il diritto del lavoro della crisi e la legislazione contrattata.*

Successivamente (già a partire dal 1975), si può individuare una nuova fase della legislazione del lavoro, dapprima ricollegabile direttamente alla recessione economica e poi più stabilmente legata all'evoluzione del mercato del lavoro ed alla trasformazione del sistema produttivo.

Al riguardo si è parlato di «**diritto del lavoro della crisi**», ed in effetti non pochi interventi legislativi hanno assunto carattere abbastanza originale rispetto ai precedenti (si pensi in particolare all'introduzione dei contratti di lavoro con finalità formative¹⁵, alla disciplina degli effetti delle riconversioni industriali sui rapporti di lavoro¹⁶, alla parziale liberalizzazione del mercato del lavoro, anche sul fronte dei contratti di lavoro flessibili¹⁷).

In linea generale si può dire che queste leggi, pur continuando ad avere di mira i tradizionali obiettivi della stabilità dell'occupazione e della continuità del reddito dei lavoratori, si sono poste in misura prevalente l'obiettivo di favorire **la difesa e la crescita dei livelli di occupazione** (e non, necessariamente, dei singoli posti di lavoro) prevedendo l'estensione, sia pure controllata e contrattata, delle forme di impiego flessibile della forza-lavoro (contratto a termine e a tempo parziale; contratto di formazione e contratti di solidarietà) ed insieme l'introduzione di misure idonee ad ottenere una riduzione del tasso di inflazione (c.d. politica dei redditi) attraverso il rallentamento dei meccanismi di indicizzazione salariale e il contenimento della spesa nel settore previdenziale.

In ogni caso, tratto caratteristico di questa legislazione, oltre ad una crescente tendenza verso **la deregolamentazione del mercato del lavoro** e, quindi, all'estensione dell'autonomia negoziale privata, è la trasformazione, sia pure limitata a determinati istituti o aree normative, della disciplina protettiva del lavoratore da rigida in flessibile. In determinate fattispecie, la legge utilizza il rinvio alla figura del contratto collettivo o del provvedimento amministrativo c.d. delegato come strumento di controllo sulle condizioni di assunzione e di impiego dei lavoratori, autorizzando, in definitiva, deroghe ai propri precetti imperativi o, comunque, rimozioni di limiti imposti all'autonomia contrattuale individuale e collettiva.

¹⁵ L. 1° giugno 1977, n. 285 e l. 4 agosto 1978, n. 479.

¹⁶ L. 12 agosto 1977, n. 675.

¹⁷ L. 25 marzo 1983, n. 79 (di conv. del d.l. 29 gennaio 1983, n. 17); l. 19 dicembre 1984, n. 863 (di conv. del d.l. 30 ottobre 1984, n. 736); l. 28 febbraio 1987, n. 56.

In questa prospettiva rivolta a promuovere la razionalizzazione e lo sviluppo del sistema produttivo e delle imprese e non solo a favorire il risanamento delle aziende e dei settori in crisi, la tutela dell'occupazione prevale sulla tutela della posizione contrattuale debole del lavoratore: quest'ultima dev'essere armonizzata almeno tendenzialmente con l'interesse pubblico al contenimento dell'inflazione e con lo stesso interesse dell'impresa allo svolgimento dei processi di ristrutturazione produttiva e di innovazione tecnologica. A questi fini, l'attenuazione della protezione inderogabile dei diritti del lavoratore può essere giustificata – sia pure non in assoluto, ma pur sempre nel rispetto della persona e quindi della dignità sociale del lavoratore stesso – dalla ricerca di forme di organizzazione e di occupazione più articolate e flessibili.

Nel corso degli anni '80, la flessibilità delle condizioni di lavoro e dell'occupazione e con essa la tecnica del coordinamento tra legislazione e contrattazione collettiva divengono un connotato stabile del sistema del diritto del lavoro, senza per altro negarne la tradizionale funzione di garanzia del lavoratore e dell'organizzazione sindacale. Anzi, la ricerca di punti di equilibrio tra flessibilità organizzativa dell'impresa e tutela individuale e collettiva della posizione del lavoratore, tipica del c.d. *garantismo flessibile*, nel quale la tutela di taluni diritti individuali dei lavoratori è stata accompagnata da un notevole rafforzamento dei poteri del sindacato.

Va ancora sottolineato come la legislazione in questione sia soltanto in parte rivolta alla specifica disciplina del rapporto di lavoro, ma assolva anche ad una funzione di governo dell'economia, perseguendo obiettivi di politica industriale ed insieme di politica dei redditi, in una logica di **concertazione** tra pubblici poteri e parti sociali (si è parlato di **scambio politico** e di **modello neocorporativo** nelle relazioni industriali). In tale contesto, la produzione legislativa ha assunto la particolare caratteristica di non essere meramente frutto della recezione dei contenuti della contrattazione collettiva, bensì di essere stata originata essa stessa dalla partecipazione delle parti sociali: al riguardo si è parlato di *legislazione contrattata*.

7. La flessibilizzazione del mercato del lavoro e la riforma della Pubblica Amministrazione e del lavoro pubblico. La riforma del titolo V della Costituzione.

Gli interventi legislativi degli anni '90 hanno rappresentato per molti aspetti un ulteriore sviluppo della politica del diritto del lavoro del precedente decennio, orientato verso nuovi modelli di governo delle relazioni industriali – in parallelo con il consolidarsi delle **pratiche concertative tra Governo e parti sociali**, il cui apice è segnato dalla conclusione del *Protocollo* del 23 luglio 1993 e, successivamente, del *Patto per il lavoro* del 24 settembre 1996 e del *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del 22 di-

cembre 1998 – ma anche di flessibilizzazione e snellimento burocratico del mercato del lavoro. Sul primo versante si deve rammentare anzitutto la legge sullo sciopero nei servizi essenziali¹⁸; sul secondo la normativa in materia di licenziamenti collettivi e di governo delle eccedenze di personale¹⁹, sulla riforma del collocamento²⁰, sui contratti di lavoro flessibili²¹, sul lavoro degli immigrati²², sul trasferimento d'azienda²³; ed infine, sul terzo, la normativa con cui è stata ridisegnata la struttura degli uffici periferici del Ministero del lavoro²⁴ e quella sul decentramento amministrativo²⁵.

Inoltre sono da ricordare gli importanti interventi legislativi che, in una riconsiderazione della situazione di sottoprotezione sociale del lavoratore, hanno mirato al rafforzamento di istituti-chiave del sistema delle tutele nel contratto e nel rapporto di lavoro con particolare riferimento alla **protezione della persona del lavoratore e dei suoi diritti fondamentali**. Tra tali interventi vanno ricordati, in particolare, quelli in tema di tutela in caso di licenziamento²⁶, di pari opportunità per le donne²⁷, a difesa del tempo di vita e di cura della famiglia²⁸, di tutela dei minori²⁹, di diritto al lavoro per i disabili³⁰, della salute³¹, della riservatezza³².

Va poi segnalata, per la sua importanza, la **riforma del pubblico impiego**, incentrata sulla c.d. contrattualizzazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni e sulla loro sottoposizione alle norme del Codice civile e delle leggi speciali³³. Ciò ha comportato una radicale modificazione dello *status* giuridico dei pubblici dipendenti, il cui rapporto di lavoro è stato trasferito dall'area del diritto pubblico, densa di rigidità e privilegi, a quella del diritto civile, aperta alle logiche della negoziazione

¹⁸ L. 12 giugno 1990, n. 146.

¹⁹ L. 23 luglio 1991, n. 223 e l. 19 luglio 1993, n. 236 (di conv. del d.l. 20 maggio 1993, n. 148).

²⁰ L. 28 novembre 1996, n. 608 (di conv. del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510).

²¹ L. 24 giugno 1997, n. 196 e d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61.

²² Tale normativa è stata alla fine raccolta nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nuovo Testo Unico delle disposizioni in materia.

²³ D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 18.

²⁴ L. 24 dicembre 1993, n. 537.

²⁵ D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, emanati in virtù della delega conferita dall'art. 11, co. 1, 2 e 3, l. 15 marzo 1997, n. 59.

²⁶ L. 11 maggio 1990, n. 108.

²⁷ L. 10 aprile 1991, n. 125.

²⁸ L. 8 marzo 2000, n. 53.

²⁹ D.lgs. 4 agosto 1999, n. 345.

³⁰ L. 12 marzo 1999, n. 68.

³¹ D.lgs. 19 dicembre 1994, n. 626.

³² L. 31 dicembre 1996, n. 675.

³³ Cfr. l'art. 2, l. 23 ottobre 1992, n. 421 e l'art. 11, co. 4, l. 15 marzo 1997, n. 59 che, in due fasi successive, hanno conferito al Governo le deleghe necessarie per la predetta riforma, attuate con una serie di decreti legislativi, la cui complessiva disciplina è stata riordinata e trasferita nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

privata, e dunque possibilmente dell'uso razionale ed efficiente delle risorse. L'obiettivo dichiarato della riforma è consistito, insomma, nella tendenza all'unificazione normativa dei dipendenti pubblici e privati al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione amministrativa (quantunque, stante la difficoltà di raggiungere tale obiettivo, sia risultata necessaria l'emaneazione di ulteriori provvedimenti negli anni successivi, che hanno incrementato la disciplina speciale del settore: *v. infra*).

Ancora, va osservato che molta parte dell'attività legislativa di questo decennio è stata influenzata, in via diretta o indiretta, dall'esigenza di adeguare l'ordinamento nazionale ai vincoli e agli obiettivi derivanti della **partecipazione all'Unione Europea**. Questo spiega come i forti vincoli economici sul versante dell'inflazione, del deficit di bilancio e del debito pubblico, imposti dalla programmata instaurazione dell'unione economica e dalla istituzione della moneta unica europea abbiano fortemente condizionato le politiche legislative più recenti soprattutto in materia di previdenza sociale e, più in generale, di controllo della spesa sociale nel suo complesso. Al riguardo vanno ricordati in particolare gli interventi legislativi che, a partire dalla l. 8 agosto 1995, n. 335, hanno profondamente modificato la normativa in materia di previdenza sociale, rifondando il sistema pensionistico (sulla base del principio assicurativo di corrispondenza tra contribuzione e trattamento erogato) e cercando di ricondurre a razionalità perequativa i trattamenti pensionistici previsti dalla precedente disciplina.

Infine, merita di essere ricordata la riforma del titolo V della Costituzione operata dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Tale riforma introduce una forma di **federalismo legislativo** e, per quel che riguarda la nostra materia, attribuisce «l'ordinamento civile», la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nonché la «previdenza sociale» alla **competenza esclusiva dello Stato** [al quale spetta in materia anche la potestà regolamentare, salvo delega alle Regioni: art. 117, co. 2, lett. *l*), *m*) ed *o*), e co. 6] mentre affida alla **competenza concorrente tra Stato e Regioni** (onde è riservata alle stesse Regioni la potestà legislativa e regolamentare, ma è riservata allo Stato la «determinazione dei principi fondamentali») l'«istruzione e formazione professionale», la «tutela e sicurezza del lavoro» e la «previdenza complementare e integrativa» (art. 117, co. 3 e 6).

La riforma ha suscitato dubbi e perplessità per quanto attiene all'identificazione ed alla portata delle materie lavoristiche demandate alla competenza legislativa delle Regioni, soprattutto in ragione dell'ambigua espressione «tutela e sicurezza del lavoro»: questa si sarebbe potuta interpretare riconoscendo alle Regioni una competenza concorrente con lo Stato sull'intera regolamentazione del rapporto di lavoro. In realtà, come ha avuto possibilità di chiarire la Corte costituzionale, resta affidata allo Stato la regolazione dei contratti e rapporti di lavoro, in quanto riconducibile alla

materia dell'«ordinamento civile», mentre sono affidate alla competenza concorrente Stato/Regioni la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento (oltre a quelle connesse a competenze regionali esclusive oppure ad altre concorrenti quali, rispettivamente, la formazione professionale e la previdenza complementare e integrativa)³⁴.

8. *Il diritto del lavoro nei primi dieci anni del 2000. La crisi del modello concertativo e le politiche neo-liberiste del mercato del lavoro. Le riforme in materia di lavoro pubblico e di tutela dei diritti. L'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 sul sistema di contrattazione collettiva.*

Importanti novità hanno caratterizzato il diritto del lavoro nel primo decennio del duemila.

Anzitutto va segnalato il cambiamento delle politiche del lavoro intervenuto su impulso della maggioranza di centrodestra costantemente al governo eccetto il breve intervallo 2006-2008. Le nuove politiche del lavoro, ispirate da un documento presentato dal Ministero del Lavoro nell'ottobre 2001 (*Libro bianco sul mercato del lavoro*), sono state rivolte soprattutto a soddisfare le esigenze di una maggiore **liberalizzazione del mercato del lavoro provenienti dal mondo produttivo**, nonché verso una rivalutazione del ruolo dell'autonomia individuale rispetto a quello dell'autonomia collettiva nella definizione delle condizioni di lavoro, e verso il superamento dei vincoli derivanti dal precedente sistema di concertazione con le parti sociali, che, in quanto fondato sostanzialmente sulla ricerca di un unanimità sindacale, è stato considerato scarsamente efficiente di fronte alla accelerazione dei processi decisionali resa necessaria dalla sfida competitiva del mercato globalizzato.

L'iniziativa governativa si è tradotta, in particolare, nella riforma della normativa sul contratto di lavoro a tempo determinato³⁵ e di quella in materia di tempo di lavoro (orario, ferie, ecc.)³⁶, entrambe collegate all'attuazione di direttive dell'Unione Europea (v. *infra*) e connotate da un notevole ampliamento degli spazi di flessibilità riconosciuti alle imprese, nonché da un ridimensionamento del ruolo 'gestionale' riconosciuto in passato alla contrattazione collettiva.

Peraltro, la più rilevante manifestazione del nuovo corso è senza dubbio costituita dalla normativa di **riforma del mercato del lavoro del 2003**³⁷, con la quale si è ulteriormente accentuata la liberalizzazione delle attività

³⁴ Corte cost. sentt. nn. 359/2003 e 50/2005.

³⁵ D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368.

³⁶ D.lgs. 8 aprile 2001, n. 66.

³⁷ L. 14 febbraio 2003, n. 30 e d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

di mediazione del lavoro iniziata nel corso degli anni '90, e sono state introdotte nuove figure contrattuali di lavoro c.d. 'atipico', nonché ridisciplinate alcune delle figure contrattuali già esistenti (ad es. il *part-time* e l'apprendistato), il tutto sempre nella prospettiva di conferire maggiore flessibilità ad un mercato del lavoro ritenuto eccessivamente 'ingessato' dai vincoli legislativi e negoziali maturati nella pregressa esperienza. Infine, ma non certo da ultimo, la riforma ha mirato ad eliminare, o comunque a ridurre, i preesistenti vincoli in materia di interposizione, di appalto e di trasferimento di azienda, facilitando in tal modo i processi di esternalizzazione di fasi o parti dell'attività produttiva, fortemente ricercati dalle imprese ai fini di una riorganizzazione dei processi produttivi funzionale ad una riduzione ed ottimizzazione dei costi di produzione.

L'azione riformatrice è stata altresì indirizzata verso un alleggerimento del carico regolativo fissato dalle discipline di tutela del lavoro in materia di sicurezza e di appalti.

Altri significativi interventi, anche dal punto di vista politico, sono stati effettuati nelle aree del lavoro pubblico e della tutela dei diritti dei lavoratori.

Quanto al lavoro pubblico, si è avuta una nuova legge di riforma mirata ad integrare e correggere in più parti l'assetto regolativo preesistente, derivante dei molteplici provvedimenti legislativi succedutisi a partire dal 1992, cui si è accennato più sopra. L'intervento – che ancora una volta ha assunto le vesti di una legge delega e del conseguente decreto delegato³⁸ – ha il dichiarato obiettivo di introdurre nel settore pubblico, in modo vincolante e generalizzato, sistemi di valutazione delle *performances* (tanto delle strutture amministrative, quanto di tutti i dipendenti pubblici) e di fondare una gestione dei rapporti di lavoro incentrata sul principio meritocratico e sulla trasparenza. A tal fine, il legislatore ha mirato, in particolare, a promuovere una maggiore capacità manageriale dei dirigenti pubblici, cui viene garantito un esercizio dei poteri di organizzazione degli uffici e del lavoro scevro dai vincoli della contrattazione collettiva, alla quale è precluso di svilupparsi in tali ambiti. Ciò, peraltro, ha altresì implicato un'ampia *rilegificazione* della disciplina di numerosi istituti del rapporto di lavoro, che sono stati sottratti all'intervento della contrattazione collettiva, in contraddizione con l'obiettivo, proclamato dallo stesso legislatore, di muovere verso una piena «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato»³⁹.

L'altro importante intervento è rappresentato dal c.d. Collegato Lavoro 2010⁴⁰: si tratta di un ampio testo contenente disposizioni relative a diverse materie quali pensioni, lavoro pubblico e mercato del lavoro, nonché rilevanti modifiche alla disciplina di importanti aspetti del rapporto di la-

³⁸ L. 4 marzo 2009, n. 15 e d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

³⁹ Art. 2, co. 1, lett. a), l. n. 15/2009.

⁴⁰ L. 4 novembre 2010, n. 183.

voro. In effetti la nuova legge incide sostanzialmente sulla tutela dei diritti del lavoratore nella parte in cui introduce una disciplina restrittiva dei tempi concessi al lavoratore per l'esercizio di talune azioni finalizzate alla impugnazione di determinati atti inerenti all'organizzazione del lavoro e quindi alla gestione del rapporto (licenziamento; trasferimento del lavoratore; cessione di azienda; appalto e somministrazione di manodopera; contratto a termine). Inoltre il legislatore si è proposto di promuovere la composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro in sede tanto conciliativa che arbitrale, con l'obiettivo di sviluppare un sistema alternativo all'intervento del giudice (e non soltanto – come finora – meramente ausiliario); e, a tal fine, ha previsto il ricorso volontario, ancorché quasi sempre su base sindacale, all'arbitrato anche di equità ed altresì in via preventiva (*clausola compromissoria*). Si è, quindi innovato nella delicata materia dell'esercizio dei diritti c.d. indisponibili in quanto derivanti da norme inderogabili a tutela del lavoratore.

Nel loro insieme questi provvedimenti denotano la tendenza del legislatore ad una sostanziale revisione di taluni assetti consolidati del nostro diritto del lavoro (si è parlato di “svolta” in senso liberista). Ciò è da dire, in particolare, per l'accresciuto spazio attribuito all'autonomia individuale – spesso in alternativa all'autonomia collettiva – nella disciplina del rapporto di lavoro e, in specie dei c.d. rapporti atipici. Il ricorso all'autonomia individuale, come strumento di flessibilità direttamente governato dalle parti e non più necessariamente autorizzato dai contratti collettivi, segna indubbiamente un distacco dal precedente modello del garantismo c.d. collettivo.

Va poi rilevato come le parti sociali, al fine di fronteggiare una crisi del modello contrattuale posto in essere nel 1993 (con il Protocollo cui si è accennato più sopra), si sono impegnate in una lunga e complessa trattativa, volta a ridisegnare il precedente assetto, attraverso la ridefinizione dei compiti del contratto nazionale di categoria e la promozione di una contrattazione integrativa collegata soprattutto ai profili della produttività. Il processo negoziale si è tuttavia rivelato particolarmente conflittuale non solo tra le parti sociali contrapposte, ma anche tra le stesse confederazioni sindacali dei lavoratori, le quali, alla fine, si sono divise: mentre la CISL e la UIL, insieme ad altre confederazioni minori, hanno siglato, il 22 gennaio 2009, con il Governo (quale soggetto negoziale per il settore pubblico) e le Associazioni datoriali un nuovo Accordo quadro⁴¹, la CGIL si è ritirata dal tavolo negoziale, rifiutandosi di firmare l'accordo. Gli aspetti più controversi hanno riguardato, da un lato, il nuovo meccanismo di recupero dell'inflazione e, dall'altro lato, la possibilità di accordi integra-

⁴¹ All'Accordo quadro sono seguiti più accordi interconfederali di settore. Si tratta degli Accordi interconfederali conclusi da Confindustria il 15 aprile 2009, dalle Associazioni artigiane il 23 luglio 2009 (Accordo applicativo dell'intesa del 21 novembre 2008) e da Confservizi il 18 novembre 2009, nonché del Protocollo di intesa per l'agricoltura del 22 settembre 2009, tutti – salvo quest'ultimo – non firmati dalla CGIL.

tivi derogatori rispetto a quello nazionale in caso di situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale. Tale vicenda ha segnato una rottura del fronte sindacale (affiorata altre volte di recente: in particolare in occasione della stipula del CCNL del settore metalmeccanico nel 2009), che si è riprodotta anche in relazione ad ulteriori importanti vertenze nazionali (caso FIAT – stabilimenti di Pomigliano e di Mirafiori).

9. *Il biennio 2011-2013. Le regole pattizie sull'efficacia del contratto collettivo e sulla rappresentatività sindacale. Il potere derogatorio affidato dalla legge ai contratti di prossimità. La ricerca di un nuovo equilibrio tra flessibilità in entrata e in uscita nella l. n. 92/2012.*

Nel periodo successivo (2011-2013) sotto l'impatto della crisi economica nuovi interventi hanno inciso sull'assetto del nostro diritto del lavoro. Si possono sottolineare almeno tre punti.

1. **La ridefinizione del sistema della contrattazione collettiva.** L'Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, sottoscritto da tutte le maggiori organizzazioni sindacali dei lavoratori, ha sostituito il Protocollo del 23 luglio 1993. Viene confermata l'esistenza di due livelli di contrattazione tra loro coordinati, ma cambiano le regole del coordinamento. Il primo livello (nazionale di categoria) conserva la funzione di garantire i trattamenti minimi di base, mentre al secondo livello aziendale oppure territoriale compete la disciplina di tutte le materie delegate dal contratto collettivo nazionale o dalla legge.

Inoltre – ed è questa l'innovazione più importante – viene riconosciuta la prevalenza del secondo livello decentrato di contrattazione. È infatti conferita (punto 4) efficacia generalizzata (cioè «*per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni sindacali firmatarie*») ai contratti aziendali, che siano stati approvati dalla maggioranza dei componenti delle r.s.u. o, in assenza di queste, dalle r.s.a. costituite nell'ambito delle associazioni sindacali che risultino destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori occupati nell'azienda (si v. punto 5). Al livello aziendale è inoltre riconosciuta (punto 7) la capacità di stipulare accordi modificativi della disciplina definita dai contratti di categoria ed altresì, in presenza di situazioni di crisi oppure di piani di investimento aziendali, la capacità di derogare *in pejus* alla disciplina di categoria anche in materie non previste dal contratto nazionale (detti accordi hanno la stessa efficacia generalizzata di cui al suddetto punto 4).

All'accordo del 2011 seguiranno il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014. In estrema

sintesi si prevede: *a*) la certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali; *b*) i criteri per determinare i soggetti legittimati a partecipare alla contrattazione collettiva nazionale, individuati nelle organizzazioni che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5% calcolato sulla media tra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e quello elettorale (percentuale dei voti riportati nelle elezioni delle rappresentanze unitarie); *c*) l'efficacia, per l'insieme dei lavoratori e di tutte le organizzazioni aderenti agli accordi 2011-2014, dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% più uno della rappresentanza, previa consultazione certificata dei lavoratori. La misurazione della rappresentatività dei sindacati è stata confermata dall'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (Patto per la fabbrica), che, allo scopo di contrastare la proliferazione dei contratti collettivi di categoria stipulati da associazioni datoriali scarsamente rappresentative e che contengono «condizioni del tutto irragionevoli e non eque», ha previsto un sistema di misurazione (anche) della rappresentatività delle organizzazioni dei datori di lavoro, da attuarsi mediante la ridefinizione delle categorie professionali che individuano gli ambiti di applicazione dei contratti nazionali. Il documento è però molto generico e il sistema è di difficile applicazione, soprattutto in mancanza di una legge generale regolativa della rappresentanza che assicuri efficacia generale ai contratti collettivi.

2. Alla stessa finalità di promuovere il decentramento del sistema contrattuale sembra doversi ricondurre la norma dell'art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 148 conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148. In effetti la norma – la cui rubrica è *sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità*– attribuisce (co. 1) ai contratti collettivi aziendali e territoriali, che siano stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro r.s.a., il potere di stabilire *specifiche intese* aventi efficacia generale (*per tutti i lavoratori interessati*) finalizzate al miglioramento delle condizioni di lavoro e di occupazione e in particolare al raggiungimento degli obiettivi indicati nello stesso co. 1. Le intese possono riguardare le materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione elencate nel successivo co. 2. Condizione necessaria per conferire efficacia generale al contratto collettivo aziendale è che la sottoscrizione dei contratti avvenga *sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette r.s.a.* (cfr. ancora co. 1).

È appena il caso di sottolineare l'ampiezza delle materie interessate, che sostanzialmente includono la totalità o quasi del rapporto di lavoro.

La norma stabilisce che le specifiche intese stipulate al livello aziendale possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:

- a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
- b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
- c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
- d) alla disciplina dell'orario di lavoro;
- e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

Ma vi è di più. L'art. 8 attribuisce ai soggetti sindacali individuati nel co. 1 un vero e proprio potere normativo assimilato alla forza di legge, avendo i contratti collettivi di prossimità non solo efficacia generale *imperativa* (o *erga omnes*) ma anche, ai sensi del co. 2 bis, la forza di derogare non solo ai contratti collettivi nazionali ma anche alle disposizioni di legge sia pure nei limiti stabiliti dalle norme della Costituzione e rispettando anche i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea e dalle convenzioni internazionali sul lavoro.

La tendenza alla flessibilità delle condizioni dell'occupazione e quindi alla attenuazione della tutela inderogabile dei diritti del lavoratore raggiunge così il suo massimo storico. Viene infatti introdotta una vistosa eccezione alla regola secondo cui i contratti collettivi, essendo atti di autonomia privata, non possono derogare in sfavore del lavoratore le norme di legge, a meno che siano a ciò autorizzate da uno specifico rinvio (c.d. delega) della stessa legge. Lasciando in disparte i profili di illegittimità costituzionale, più che evidenti in rapporto all'art. 39 Cost., va detto che l'art. 8 potrà avere gravi effetti di destrutturazione del sistema contrattuale: è infatti anomalo che il potere derogatorio sia prerogativa unicamente della contrattazione aziendale o territoriale.

Tuttavia le principali parti sociali hanno accolto con scarso entusiasmo il provvedimento legislativo, confermando, nella nota del 21 settembre 2011 in calce all'accordo del 28 giugno, la comune volontà di attenersi alle norme concordate nel suddetto accordo e implicitamente di non fare ricorso agli ampi spazi derogatori concessi ai contratti di prossimità dal d.l. n. 138/2011. Inoltre, la tendenza all'alleggerimento delle rigidità normative (in particolare con i provvedimenti di cui al paragrafo successivo) ridu-

ce la spinta da parte delle imprese verso ulteriori interventi derogatori adottati mediante gli accordi di prossimità.

3. Caduto il governo Berlusconi, la nuova compagine di coalizione tra le forze politiche di centro destra e centro sinistra guidata da Mario Monti deve fronteggiare la crisi finanziaria dello Stato e il gravissimo problema della disoccupazione. Nell'ottica della riduzione della spesa pubblica previdenziale il governo emana il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, che allunga l'età pensionabile e armonizza al ribasso le diverse gestioni previdenziali. Successivamente presenta un disegno di legge di «riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita», che, approvato dalle Camere con sensibili modificazioni, viene promulgato e pubblicato quale l. 28 giugno 2012, n. 92.

Quest'ultimo provvedimento affronta il gravissimo problema della disoccupazione con una serie di misure rivolte a riequilibrare il rapporto tra flessibilità in entrata e in uscita. Sul primo versante, la legge si prefigge l'obiettivo di contenere le forme contrattuali di lavoro subordinato precario e, soprattutto, di reprimere l'uso fraudolento del lavoro economicamente dipendente (le collaborazioni coordinate e continuative), introducendo un sistema di presunzioni al verificarsi delle quali il rapporto si converte da autonomo a subordinato. Sul secondo, essa procede ad una revisione della disciplina dei licenziamenti, con particolare riguardo all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, riducendo la reintegrazione ad alcuni casi di licenziamento illegittimo ed estendendo la tutela di tipo indennitario. Nel contempo, in una prospettiva di "flessicurezza" (flessibilità nel rapporto di lavoro accompagnata però da una tutela del reddito e da opportunità di lavoro), la legge avvia una radicale riforma degli ammortizzatori sociali, trasformando l'indennità di disoccupazione nell'Aspi, con un ambito di applicazione più ampio (ma non ancora generale) e prevedendo correttivi alla cassa integrazioni guadagni nonché la cessazione definitiva di quella in deroga e dell'indennità di mobilità entro il 2016 (rifianziata con il d.l. n. 65/2015). Tuttavia, il disegno riformatore è oggetto di forti critiche, sia nel merito che nella tecnica normativa.

Se la giurisprudenza deve affrontare gli oscuri nodi interpretativi del novellato art. 18, pervenendo a soluzioni contraddittorie, il perdurare della crisi economico-finanziaria del Paese determina un'ulteriore caduta dei tassi di occupazione con un acuirsi del lavoro precario. Anche con riguardo agli ammortizzatori l'intento del legislatore si arena di fronte all'incremento vertiginoso della cig, anche in deroga, utilizzata per fronteggiare un sempre più crescente numero di crisi aziendali.

In definitiva, il quadro del mercato del lavoro è scoraggiante e le ricette fin qui utilizzate non producono i risultati sperati.

10. *Tra continuità e discontinuità: la “filosofia” del diritto del lavoro nel c.d. Jobs Act (2014-2015). Riduzione delle tutele nel rapporto di lavoro e rafforzamento del potere organizzativo dell'imprenditore nella gestione dell'attività produttiva. Le nuove politiche del mercato del lavoro.*

Nel 2014 viene nominato presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi: si tratta del terzo governo nato su indicazione del Presidente della Repubblica. Ma questa volta il suo programma di legislatura è assai ambizioso rispetto ai precedenti perché intende attuare una serie di riforme strutturali che dovrebbero cambiare il volto del Paese. E così, accanto alle riforme costituzionali (trasformazione del Senato in Camera delle Regioni e fine del bicameralismo perfetto, ridimensionamento dell'assetto semifederalista dello Stato, abrogazione del Cnel), a quella elettorale (per garantire stabilità di governo), dell'istruzione e della pubblica amministrazione (l. delega n. 124/2015 che avvia la quarta riforma nel giro di vent'anni), priorità assoluta viene data ad una profonda revisione dell'intero sistema normativo che compone il diritto del lavoro. Le linee di politica economica in cui ci si muove sono quelle tracciate già nel 2011 con la nuova *governance* economica dell'Unione Europea (e per l'Italia con una famosa e discussa lettera-raccomandazione dell'agosto indirizzata al Presidente del consiglio Berlusconi dal Presidente della BCE) con particolare riguardo alle politiche di salvataggio dei paesi in zona euro il cui debito pubblico è fuori controllo: austerità finanziaria e flessibilità del mercato del lavoro. Si tratta di una ricetta da molti contestata perché ritenuta incapace di offrire sviluppo e causa di stagflazione (deflazione e contrazione dei consumi). Ad essa si contrappone il modello neokeynesiano che indica negli investimenti pubblici produttivi (specie nei settori ad alta innovazione) la soluzione della crisi, e che è stato seguito con risultati positivi negli Stati Uniti e nel Giappone.

Pareggio di bilancio e *fiscal compact* finora non sono regole messe seriamente in discussione a livello di Unione Europea, e per di più nel nostro Paese esse sono state costituzionalizzate (artt. 81 Cost., nel testo sostituito dall'art. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1; art. 97, co. 1, inserito dall'art. 2 della l. cit.; art. 5, l. cit.). Il che rende estremamente difficile intervenire per migliorare le condizioni economico-sociali, e soprattutto occupazionali, attraverso misure rivolte ad incrementare la domanda (investimenti nei settori produttivi, riduzione del carico fiscale e incentivi alle imprese), mentre più agevole, e compatibile con la politica finanziaria europea, risulta operare sul versante dell'offerta di lavoro e quindi sulla flessibilità del rapporto.

A questo riguardo il governo ha agito in due tempi, con una serie di provvedimenti che nella vulgata massmediatica prendono nome di *Jobs Act*. In una prima fase emana un decreto legge (d.l. 20 marzo 2014, n. 34, conv. nella l. 16 maggio 2014, n. 78) sul contratto a termine e l'apprendistato (e

contenente anche semplificazioni documentali di regolarità contributiva e per l'accesso ai contratti di solidarietà). Il contratto a tempo determinato viene liberalizzato attraverso la generale soppressione del principio di giustificazione causale; per l'apprendistato si semplifica il contenuto del piano formativo, si riduce la condizione per l'assunzione di nuovi apprendisti e si contiene il costo della retribuzione.

In un secondo momento il governo presenta un disegno di legge delega, il cui testo, modificato dal Parlamento, vede la luce nella legge delega 10 dicembre 2014, n. 183. Gli obiettivi indicati possono così sintetizzarsi: 1) assicurare **tutele uniformi contro la disoccupazione involontaria**, legate alla storia contributiva dei lavoratori, razionalizzare la disciplina dell'integrazione salariale, e collegare il sussidio ad attività a beneficio delle comunità locali; 2) garantire, mediante la costituzione di un'**agenzia nazionale per l'occupazione**, la fruizione dei servizi essenziali su tutto il territorio in materia di politiche attive del lavoro ed assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative; 3) semplificare e razionalizzare le procedure e gli adempimenti di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro allo scopo di ridurre gli adempimenti a carico delle imprese e dei lavoratori; 4) **riordinare e semplificare le tipologie contrattuali esistenti mediante la redazione di un testo organico di disciplina**; 5) promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti; 6) introdurre per le nuove assunzioni a tempo indeterminato un regime sanzionatorio contro i licenziamenti illegittimi di tipo indennitario con risarcimento crescente in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la reintegrazione del lavoratore e limitando la reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato; 7) rivedere la disciplina delle mansioni di cui all'art. 2103 c.c., con possibilità di modifiche *in peius* delle stesse in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale; 8) modificare l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori sulla disciplina dei controlli a distanza («contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza dei lavoratori»); 9) estendere le ipotesi di lavoro accessorio per le attività discontinue e occasionali, elevando i limiti di reddito attualmente previsti; 10) applicare il salario minimo ai rapporti di lavoro subordinato e a quelli «di collaborazione coordinata e continuativa» (non è chiaro se ci si riferisca a tutte le forme di lavoro economicamente dipendente) nei settori non regolati dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (e previa consultazione con le stesse); 11) introdurre un'agenzia unica per le ispezioni del lavoro, che assorba i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL; 12) infine, garan-