

invece, al di là dei proclami legislativi e mediatici, sono le uniche *job keepers*, all'interno di un sistema di adeguata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, specie sotto il delicatissimo profilo delle competenze acquisite e acquisibili nel percorso formativo dei futuri lavoratori e dei conseguenti sistemi di classificazione e inquadramento dei contratti collettivi, fermi talora al periodo *proto-industriale*.

## 2. Le modifiche alla legge 28 giugno 2012, n. 92

Vero è che molta attenzione, anche qui più mediatica che sulle possibili risposte del mercato del lavoro reale, è stata concessa ad alcuni fondamentali, o presunte tali, modifiche della precedente legge 28 giugno 2012, n. 92, che, anche a nostro avviso, non aveva coerentemente svolto il noto compito di irrigidire gli strumenti di accesso al lavoro in chiave anti frodolenta per il "classico" contratto di lavoro a tempo indeterminato, proclamato "idolo" della normativa italiana recente, almeno fin dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

In effetti, al centro dell'interesse vi erano le possibili modifiche (ancora) della disciplina sul contratto a tempo determinato, o quelle sulla possibilità, oramai residuale, di utilizzare le collaborazioni a progetto, e altresì sulle forme di lavoro accessorio e occasionale. Ma si trattava e si tratta, come tutti possono capire, di interventi di piccolo cabotaggio, magari lasciati a metà del guado, come quelli destinati a favorire nuove assunzioni nell'ambito dell'evento dell'Expo milanese. Anche qui pare che il legislatore non riesca a comprendere come, senza incidere sulla questione della competitività delle imprese italiane, operando quindi su fattori ben più ampi e complessi di quelli esaminati, si finisce per fornire da un lato alibi al sistema imprenditoriale e dall'altro pannicelli caldi all'occupazione, a sua volta sempre più frammentata e priva di futuro.

Aumentare il numero di contratti di lavoro a tempo determinato stipulabili, ovvero avvicinarne la sottoscrizione riducendo la durata delle "pause" tra uno e l'altro, non porta inveri lontano; così come non spingono verso una buona occupazione piccoli ritocchi, chiamiamoli pentimenti, sui quali la riforma del 2012 era stata drastica: mi riferisco ai contratti di collaborazione a progetto e alle associazioni in partecipazione, sulla quale ultima occorre ricordare sin d'ora quell'intervento, a mio modo di vedere "scandaloso", che, teso certo a favorire la trasformazione delle stesse in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, si è in realtà posto in forte contrasto con i principi di legalità e di corretto finanziamento del sistema previdenziale, oltre tutto a scapito delle imprese che invece adottano del tutto "fisiologicamente" tale schema contrattuale e che sono invece state letteralmente processate nelle intenzioni dalla riforma c.d. Fornero. Come se non si sapesse, poi, a quali imprese il legislatore

## 3.

### DAL DECRETO-LEGGE N. 76 ALLA LEGGE N. 99 DEL 2013: BACK TO THE FUTURE O TIMELINE?

GAETANO ZILIO GRANDI

SOMMARIO: 1. Riforme, sempre riforme... - 2. Le modifiche alla legge 28 giugno 2012, n. 92. - 3. Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76... - 4. ... e la legge 9 agosto 2013, n. 99. - 5. A mò di conclusioni... - 6. Nota bibliografica.

#### 1. Riforme, sempre riforme...

In un primo, corposo e dettagliato, commento al testo del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, si era opportunamente evidenziato come allo stesso, al di là dei contenuti sui quali si poteva spendere l'ultima parola solo dopo la conversione in legge, mancasse probabilmente l'anima. E con l'anima una visione e una progettualità. Non si tratta, beninteso di richiedere al legislatore di muoversi con propositi e metodi visionari, ma di poter individuare, nel reticolo normativo di volta in volta predisposto l'obiettivo di fondo del provvedimento in questione, un obiettivo ed un'anima che si era invece riusciti ad attribuire al fondamentale - eppur criticatissimo da oramai dieci anni - passaggio di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (comunque un animo "giustiziaristico", per l'ohino).

Ebbene, se dovessimo trovare una cifra al nuovo decreto, e alla sua conversione in legge, sarebbe facile individuarla nei "giovani", che raccolgono buona parte dell'interesse della normativa, sin dal titolo stesso del decreto, e quindi del primo titolo. Peraltro le modifiche apportate al decreto-legge, invece, sembrano rendersi conto degli scarsi risultati ottenuti in termini di promozione di un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro, in specie giovanile: lo stesso favore, del resto, che è stato spesso affermato e che, tuttavia, pare difficilmente riscontrabile, come si è avuto modo di sostenere, nella legge 28 giugno 2012, n. 92, di cui alla precedente compagine governativa.

E proprio questo susseguirsi di supposte riforme del mercato del lavoro rende il quadro più oscuro. E forse ha proprio ragione chi segnala come ci si muova a "nasso di sambrò", un no' avanti molto indietro e spesso di lato al

di realtà aziendali; tralasciando per carità di Patria l'altrettanto deplorabile ed inefficace tentativo (nel metodo) intervento di stabilizzazione dei c.d. precari della pubblica amministrazione.

• Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76...

Ma venendo ai contenuti del decreto-legge in materia di lavoro, e rinvian-  
do un paragrafo successivo il commento a quanto "innovato", si fa per dire,  
la conversione in legge, è evidente, come accennato in apertura, che il pri-  
mo obiettivo del legislatore, ma sarebbe meglio dire del sistema paese, era  
non è giusto favorire l'assunzione dei giovani, mediante due strumenti: un  
primo, riconosciuto dall'Inps, per le assunzioni a tempo indeterminato de-  
terminato di natura retribuitiva/contributiva (metodo del conguaglio) e consi-  
stente nel finanziamento di un terzo della retribuzione mensile lorda imponibi-  
le per un massimo di 18 mesi e 650 euro a lavoratore (art. 1, comma 3, d.l. n.  
/2013, convertito in l. n. 99/2013); e da interventi straordinari per favorire  
l'occupazione, "in particolare giovanile", consistenti sostanzialmente  
in un impegno - ancora una volta! - di rendere il contratto di apprendistato o-  
ggettivo a livello occupazionale e comunque maggiormente fruibile come ca-  
te di primo accesso al mercato del lavoro da parte dei giovani, consentendo-  
in proposito deroghe alle regole comuni di cui al decreto legislativo 14 set-  
tembre 2011, n. 167, e altresì, ma ovviamente con bel altro *appeal* e significa-  
nza nella previsione di tirocini formativi e di orientamento "indennizzati" (e-  
ritive fondamentalmente retribuiti) presso le amministrazioni dello Stato.

Diverso, e diversamente valutabile, appare quanto previsto con riguardo  
a c.d. "Garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*) di ispirazione europea.  
Per a noi, infatti, che da un lato si sia scelta la strada del "tutto e subito" sul  
fronte finanziario, ovvero dell'utilizzo delle risorse europee dal 2014 e an-  
che nel 2014, senza cioè graduare nel tempo gli interventi, ma volendo così  
ponderare ad esigenze immediate; dall'altro, e come spesso accade, sia pre-  
luso l'aspetto organizzativo (struttura di missione, Isfol, Italia Lavoro s.p.a.,  
...) ed una specifica finalizzazione delle risorse e degli interventi, ovvero il  
segreto dei c.d. ammortizzatori in deroga, in attesa, come sempre, «della de-  
cisione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per  
impiego» (sic!).

Altra questione, che trae la propria origine già nella legge 28 giugno 2012,  
n. 92, è l'insistenza richiamata ad una precisa attività di monitoraggio non solo  
agli istituti in quella disciplinati, con specifico riguardo alle diverse tipologie  
utilizzabili, ma anche degli effetti di quello che viene, *ex novo*, in-  
dotto dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, e quindi dalla successiva  
conversione.

L'incanzione è chiara: seguire l'anglosassone critico del *try and go* in ma-

me le misure di volta in volta introdotte e poi lasciate a sedimentare su un ter-  
reno già ampiamente stratificato e alluvionale. In poche parole, il legislatore  
invita a verificare i concreti effetti delle norme e degli strumenti introdotti,  
mediante un'attività di monitoraggio svolta sulla base di dati di varia prove-  
nienza (Inps, Istat e Sistan) e governato dal Ministero del lavoro e delle politi-  
che sociali.

4. ... e la legge 9 agosto 2013, n. 99

Terzo fronte di attacco dell'ennesima riforma appare quello relativo alle  
modifiche ovvero razionalizzazioni e semplificazioni di quanto previsto solo  
un anno addietro, con riguardo alla citata legge 28 giugno 2012, n. 92, ma an-  
che al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, da questa modificato. Ad  
esso è dedicato un corposo e fitto articolo 7, intitolato alle "modifiche alla di-  
sciplina" di cui si diceva. A farla da padrone, come si è detto, è il contratto a  
tempo determinato, ossessivo oggetto dei desideri di qualunque Esecutivo e  
croce e delizia delle stesse dinamiche europee, tra direttive e decisioni della  
Corte di giustizia.

Come anticipato l'intervento, atteso e scontato, riguarda anche il contratto  
di somministrazione a tempo determinato, e concerne principalmente la *accu-  
salia* del primo contratto (o missione) ovvero di quelli dei quali si possono  
occupare i contratti collettivi, anche aziendali, nonché la riduzione del periodo  
di vietata riassunzione del lavoratore da parte dello stesso datore di lavoro con  
contratto a tempo determinato, che si riduce a 10 o 20 giorni, a seconda della  
durata, inferiore o superiore a 6 mesi, del contratto.

Ma insieme ai contratti maggiormente *à la page* in tempi di crisi economi-  
ca e finanziaria, ecco che il legislatore si ravvede, più o meno operosamente,  
con riferimento ad altri istituti, anch'essi, nella nostra esperienza, tipici di si-  
tuazioni particolari, quali il distacco di personale, che non a caso viene richia-  
mato in collegamento con il "nuovo" contratto di rete di impresa di cui alla  
legge 9 aprile 2009, n. 33. Così come appare originale, e non a caso appare so-  
lo in sede di conversione, il richiamo alla c.d. codatorialità, ammessa nei limiti  
del suo utilizzo nell'ambito del citato contratto di rete di impresa.

Ennesimo ravvedimento anche per il contratto di lavoro intermittente, per  
il quale tuttora l'innovazione consiste nella farraginoso previsione di un tetto  
massimo di giornate di effettivo lavoro presso il medesimo datore di lavoro, ed  
eventuale trasformazione a tempo pieno e indeterminato del contratto in caso  
di suo superamento.

Quanto al lavoro "non" subordinato, e dunque autonomo, uscito a pezzi  
dalla riforma del 2012, gli elementi realmente significativi trovano spazio solo  
in sede di conversione del decreto, laddove si salvaguardano i contratti aventi  
ad oggetto attività di ricerca scientifica (nuovo comma 2-*bis*, art. 61, d.lgs. n.

nello stesso articolo e decreto legislativo con riguardo alla "vendita diretta di beni e di servizi". Un canno, infine, deve essere fatto all'opportuno chiarimento della procedura conciliativa relativa ai casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Alla luce di una controversa giurisprudenza che equiparava invece il superamento del periodo di comporto alle usuali causali oggettive di licenziamento, il legislatore è intervenuto a distinguere esplicitamente tali ipotesi, ritenendo applicabile la procedura *de qua* solo ai casi di licenziamenti per così dire "oggettivi", o meglio escludendo alcune ipotesi rispetto alle quali, come detto, la giurisprudenza era già intervenuta in senso estensivo.

Vi è poi una rilevante parte di normativa, totalmente e non a caso emersa in sede di conversione, dedicata, come accennato, al contratto di associazione in partecipazione. Sulla base di condivisibili argomenti relativi alla "funzione" stessa (associativa e non conflittuale) dell'associazione in partecipazione, specie in ambito di imprese con scopo mutualistico, il legislatore chiarisce la loro esclusione riguardo alla norma sanzionatoria di cui all'articolo 2549, comma 2, del codice civile. Per altro verso, con norma, si diceva, certo non generale e astratta, il medesimo affronta da par suo un tema spinoso e con rilevanti implicazioni in termini di politica sindacale, circa l'ampio utilizzo, evidentemente fraudolento ma tollerato dalle stesse organizzazioni sindacali, del contratto associativo in luogo e sostituzione di quello di lavoro subordinato.

La via di fuga è individuata nella progressiva stabilizzazione dei soggetti coinvolti da associazioni fittizie, con la beffa di poter utilizzare non solo i benefici previsti dalla legge, da ultimo dallo stesso decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, ma anche lo strumento contrattuale dell'apprendistato, a sua volta sempre e più beneficiato; e infine la via di atti di conciliazione ex articolo 410 e ss. del codice di procedura civile. Ciò che tuttavia richiama l'attenzione, in senso negativo, è la previsione che tale strada risulta percorribile anche da parte di imprese destinate di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali non definitivi concernenti la qualificazione dei pregressi rapporti, che risultano pertanto, dapprima sospesi e che, poi, comportano l'estinzione degli illeciti (e delle conseguenti pretese contributive, assicurative e sanzionatorie) riscontrati prima ancora dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, *anche* con riguardo ad eventuali tirocini avviati dalle imprese coinvolte. Insomma, una vera e propria sanatoria tombale che ha, peraltro, un nome e un cognome a tutti noto e un ambito esteso all'uso fraudolento delle forme di tirocinio.

Sporadiche e orientate anch'esse ad una certa "comprensione" da parte del legislatore risultano infine le norme dedicate al lavoro degli stranieri, mediante una sostanziale sanatoria per la posizione del lavoratore in caso di dichiarazione di emersione rigettata «per cause imputabili esclusivamente al datore di la-

## 5. A mò di conclusione

Quale può essere, dunque, una prima valutazione del decreto e della conseguente legge di conversione?

Si può senz'altro dire che esso cerca di correggere alcune storture della precedente riforma, come noto partita per ottenere un risultato e finita in tutt'altra direzione. Si è detto, in particolare, dell'eccessiva rigidità della legge 28 giugno 2012, n. 92, sul versante dell'accesso; e della decisamente scarsa attenzione a schemi diversi da quello del lavoro subordinato, visto come paradigma esclusivo, a scapito delle tipologie collaborative, peraltro maggiormente utili e praticabili in un momento di difficoltà economica delle aziende.

Nulla – potremmo dire per fortuna – si è fatto con riguardo alla disciplina dei licenziamenti individuali, sui quali tuttavia la giurisprudenza sta fornendo risposte talora sorprendenti anche se in buona misura prevedibili sul piano della applicabilità dell'articolo 18 nella sua forma piena di tutela.

Nulla, come è ovvio, si dispone con riguardo al sistema di contrattazione collettiva, se si esclude l'obbligo di deposito degli accordi di prossimità presso la DTL competente, obbligo a dire il vero superato da una pregressa indicazione a favore del Cnel.

Parrebbe, invece, riguarda, qua e là, l'eterna questione meridionale; e principalmente consistente in un Piano straordinario (l'ennesimo) per il Mezzogiorno (in specie art. 1, comma 10, lett. a, e art. 3).

In conclusione, si può tentare di comprendere le ragioni di un intervento di riforma (ma lo è davvero?) sviluppatosi in più fasi: un decreto-legge, nel quale non si aveva neppure ben chiaro il meccanismo di attribuzione degli incentivi, chiarito solo con la conversione in legge ed il coinvolgimento dell'Inps; e una legge di conversione che, tra un veto e l'altro, perde per strada alcuni aspetti, talora di rilievo (ad esempio l'Expo), e al contrario ritocca significativamente la legge 28 giugno 2012, n. 92, sulla quale il decreto-legge era stato invece piuttosto timido.

Non c'è dubbio, un metodo normativo non proprio virtuoso, al quale siamo comunque abituati da tempo. Ma soprattutto una chiara assenza di strategia, di prospettiva, risposte immediate e di breve se non brevissimo periodo, un continuo intervenire in modo rapsodico ma certo non assonante, con continue cadute di tono e contraddizioni. E, ciò che è più grave, con la pretesa che sia un comma, un articolo, a cambiare le sorti dell'impresa e del lavoro nel nostro Paese; mentre ciò che conta ed occorre è una maggiore fiducia nelle imprese e nei loro lavoratori e collaboratori, anche in chiave collaborativa, e in un sindacato sempre più collaborativo e meno conflittuale. Oltre che, ma siamo all'ovvietà, un sistema politico che pensi veramente agli interessi dei cittadini e non a mitopi obiettivi di giornata. Non è più tempo per pensare, con De Filippo, che "Add'a' passa' a nuttata'!"

## 6. Nota bibliografica

Per un primo corpus o dettagliato commento al d.l. n. 76/2013, e sulla mancanza di anima e progettualità della novella legislativa si veda M. TRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, 2013. Riguardo al processo di riordino sul territorio nazionale, dei servizi per l'impiego si veda G. ZILLO GRANDI, M. VITTA, *Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego* (art. 46, L. n. 183/2010; art. 1, voce, Giuffrè, 2013, in corso di pubblicazione. In materia di interventi sul contratto a tempo determinato si veda G. ZILLO GRANDI, M. SERRAZZA, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, ADAPT University Press, 2013. Sul tema della costoriorialità si leggano V. SPEZZALI, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *DIRI*, 2010, 1 ss.; e anche i commenti di V. SPEZZALI, *Gruppi di imprese e codatoriorialità: introduzione a un dibattito*; O. MAZZOTTA, *Gruppi di imprese codatoriorialità e nell'era della flexicurity*; V. PINTO, *Profili critici della teoria della codatoriorialità nei rapporti di lavoro*; A. PIRULLI, *Gruppi di imprese reit di imprese e codatoriorialità nei prospettive comparate*; M. G. GRECO, *La ricerca del datore di lavoro nell'impresa di gruppo: la codatoriorialità al vaglio della giurisprudenza*, burl in *RGL*, 2013, n. 1. Sull'invadente in materia i licenziamenti individuali ed in particolare sulla giurisprudenza che sta fornendo risposte talora sorprendenti anche se in buona misura prevedibili sul piano della applicabilità dell'art. 18 nella sua forma piena di tutela si leggano M. BIASI, *Il nuovo articolo 18 dopo un anno di applicazione giurisprudenziale: un bilancio*, in *Dir. Statista dei lavoratori dopo la riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *DIRI*, 2013, 2, 338 ss.

4.  
I (LUNGH) TEMPI DI ENTRATA A REGIME E LE (SCARSE) RISORSE FINANZIARIE DEL PACCHETTO LAVORO  
NICOLA D'ERARIO, MICHELE TRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. Una decretazione d'urgenza dal passo lento e incerto. - 2. Operatività delle misure per la promozione dell'occupazione (titolo I, d.l. n. 76/2013). - 3. Operatività delle misure in materia di rapporti di lavoro e previdenza sociale (titolo II, d.l. n. 76/2013). - 4. Copertura finanziaria e risorse disponibili.

1. Una decretazione d'urgenza dal passo lento e incerto

Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, ha come obiettivo prioritario il rilancio della occupazione, in particolare giovanile, attraverso una serie di misure straordinarie a carattere d'urgenza. Dalla analisi complessiva delle previsioni contenute nel decreto, per i profili lavoristici che qui interessano, ben poche sono tuttavia le disposizioni con efficacia immediatamente esecutiva. Le previsioni di maggiore importanza e possibile impatto occupazionale, a partire dal piano straordinario di incentivi economici alla assunzione con contratti a tempo indeterminato, sono infatti subordinate alla azione delle Regioni o a successivi interventi attuativi del Governo e dei singoli Ministeri. Nel decreto sono peraltro presenti non pochi provvedimenti per i quali non vi è un termine specifico di effettiva operatività (in ragione del rimando a una successiva decretazione ministeriale ovvero alla adozione di ulteriori provvedimenti o all'intervento della contrattazione collettiva), i quali potrebbero definirsi più propriamente soggetti a una entrata in vigore indeterminata e incerta per l'assenza di automatismo. Il resto delle misure, infine, è trasiato nel tempo e rimandato, per la sua effettiva fruibilità da parte di operatori e imprese, ad atti futuri. Quale che sia il giudizio di merito sulle molte disposizioni in esso contenute, il c.d. "pacchetto lavoro" si ispira dunque a una complessa e farraginoso tecnica normativa caratterizzata da una serie di autorizzazioni, rinvii a provvedimenti attuativi e deliberazioni dell'istituto previdenziale che, in uno