

Impaginazione
Gabiella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2016.

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-737-5 (print)
ISBN 978-88-8303-736-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21 – 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Legalità e rapporti
di lavoro
Incentivi e sanzioni

a cura di
Marina Brollo
Carlo Cester
Luigi Menghini

Indice

Presentazione	9
Abbreviazioni delle Riviste	11

PARTE PRIMA LA FLESSIBILITÀ PER LA LEGALITÀ E L'INCLUSIONE SOCIALE

CARMELA GAROFALO I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna	19
ELISABETH BRAMESHUBER Fixed-term work and social inclusion	43
ALIDA CIMAROSTI Il part time quale strumento di (parziale) inclusione sociale	61
CLAUDIA CARCHIO I tirocini formativi e di orientamento tra inclusione e legalità	79
ANNA ZILLI L'inclusione sociale attraverso i <i>voucher</i> per prestazioni di lavoro accessorio	97
VALERIA FILÌ L'inclusione da diritto a obbligo	117
MARINA BROLLO L'inclusione della diversità di genere negli organi sociali: dalle norme agli strumenti	133

PARTE SECONDA
LE MISURE PROMOZIONALI TRA INCENTIVI E RESPONSABILITÀ

LUIGI MENGHINI Legalità e incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del <i>Jobs Act</i>	153
ADRIANA TOPO Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"	177
FERNANDO FITA ORTEGA La promozione del lavoro regolare e le misure per l'emersione del lavoro irregolare in Spagna	205
MARIA BELÉN CARDONA RUBERT Vulnerabilità, povertà ed esclusione sociale	223
MARIA DOLORES FERRARA Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche	235
ROBERTA NUNIN Legalità e regolarità nel lavoro transfrontaliero	255

PARTE TERZA
VIOLAZIONE DELLA LEGALITÀ E SANZIONI

CARLO CESTER Introduzione	273
------------------------------	-----

Sezione prima – Il sistema sanzionatorio nel lavoro privato

RICCARDO VIANELLO L'impianto sanzionatorio del lavoro sommerso: criticità del «doppio binario» alla luce della sentenza C. EDU «Grande Stevens»?	281
MARCO TREMOLADA Il lavoro a termine e quello somministrato: condizioni di legittimità e sanzioni civili	311
MARIA GIOVANNA MATTAROLO, FRANCESCA LIMENA, COSTANTINO CORDELLA Il sistema sanzionatorio nelle collaborazioni continuative e coordinate, nel lavoro autonomo, a progetto, intermittente, accessorio e part time	335

ANDREA SITZIA, COSTANTINO CORDELLA I fenomeni di esternalizzazione e l'apparato sanzionatorio/dissuasivo	377
ELENA PASQUALETTO Il sistema sanzionatorio dell'apprendistato	399
BARBARA DE MOZZI L'impiego irregolare di lavoratori extracomunitari	427
IRENE CORSO La cd. maxisanzione: elementi caratterizzanti e ambito di applicazione della fattispecie sanzionata	453
CELESTINO VALERIO VACCHIANO I ricorsi avverso i provvedimenti irrogatori di sanzioni per lavoro nero	463
CHIARA SILVA Sanzioni penali	469
<i>Sezione seconda – Le sanzioni in materia di lavoro flessibile nel pubblico impiego privatizzato</i>	
COSTANTINO CORDELLA L'abusiva reiterazione di contratti temporanei. La non conversione nel regime «generale» del pubblico impiego privatizzato	509
ELENA PASQUALETTO L'illegittimo utilizzo dei contratti <i>non standard</i> nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente	529
CHIARA TOMIOLA Le sanzioni in tema di contratto di lavoro a termine nel settore della scuola	561

Legalità e incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del *Jobs Act*

LUIGI MENGHINI

Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

1. Lavoro sommerso, lavoro irregolare e sistema degli incentivi – 2. Gli incentivi all'occupazione nella legge Fornero – 3. I successivi interventi del Governo Letta – 4. Jobs Act e specifiche disposizioni sugli incentivi all'occupazione – 5. Jobs Act e incentivi generalisti: contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e contratti flessibili: una prevalenza destinata a durare? – 6. Conclusioni

1. LAVORO SOMMERSO, LAVORO IRREGOLARE E SISTEMA DEGLI INCENTIVI

Nell'ambito della ricerca “Lavoro e legalità nella società dell'inclusione”, intesa a disvelare normative, situazioni e processi, presenti nel nostro Paese e ancora poco compresi a livello internazionale ed europeo, tra le tematiche, fortemente connesse, dei controlli, della prevenzione, della promozione e della repressione, un rilievo considerevole viene ad assumere il sistema degli incentivi all'occupazione ⁽¹⁾.

Per incentivi all'occupazione si intendono qui gli strumenti messi in campo dal legislatore (di tutti i livelli) e dalla contrattazione collettiva per favorire le assunzioni di certi soggetti, con certi contratti, in certe zone, di certi settori, e così

¹ Sui caratteri essenziali della ricerca nel cui ambito si inseriscono gli scritti raccolti in questo volume v. D. GOTTARDI, *Lavoro e legalità nella società dell'inclusione. Presentazione*, LD, 2015, 579 ss.

via. Si tratta di strumenti volti a stimolare la domanda di lavoro, a volte dotati di efficacia anche per migliorare l'offerta in termini di occupabilità, inseriti nel quadro più generale delle politiche dell'occupazione. Gli incentivi possono consistere nella riduzione del costo del lavoro, tramite benefici sul piano fiscale, contributivo e retributivo, o possono porsi sul piano normativo, ampliando le possibilità, per il datore di lavoro, di ricorrere a certe tipologie contrattuali o di non applicare date normative a tutela del lavoratore assunto o di tutti i suoi dipendenti.

L'individuazione dei rapporti tra il sistema degli incentivi e l'obiettivo della legalità del lavoro dipende dalla definizione che si dia di quest'ultima e degli elementi che la compongono. Com'è noto, è da tempo molto discusso, con riferimento alla normativa euro unitaria ed interna, cosa debba intendersi per (e come si distinguano i concetti di) lavoro regolare/irregolare, legale/illegale, nero o sommerso/dichiarato.

Se si prende alla lettera la definizione euro unitaria di "lavoro non dichiarato", inteso come "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri" ⁽²⁾, il sistema degli incentivi all'occupazione rientrerebbe tra gli strumenti utilizzati solo indirettamente per combattere il lavoro nero o sommerso, e cioè quello non dichiarato alle pubbliche autorità, dato che per usufruirne ci si deve per forza di cose riferire ad un lavoro dichiarato e debitamente formalizzato, rimanendo, invece, al di fuori dell'area del lavoro nero così inteso, e quindi della strumentazione per combatterlo, questioni successive, come, ad esempio, quella relativa alla correttezza della formale scelta tra le varie tipologie di contratto con le quali viene utilizzato il lavoro dichiarato. Appena la si approfondisce un po', la situazione non risulta, tuttavia, così semplice, perché sulle definizioni qui rilevanti non vi è unanimità di opinioni. Limitando lo sguardo alla distinzione tra lavoro sommerso nel senso di non dichiarato e lavoro illegale o irregolare in quanto in quanto sorto, svolto e/o terminato in contrasto con norme di qualsiasi tipo e concentrando l'attenzione sui più recenti interventi sul punto, si nota che in un primo momento è prevalsa l'opinione che, per rafforzare le specifiche azioni per combatterlo, limitava l'area del lavoro sommerso a quello non dichiarato alle autorità pubbliche, e faceva rientrare nel lavoro irregolare o illegale quello dichiarato, ma attuato in parziale violazione della normativa in materia, come succede, ad esempio, nel caso del lavoratore inquadrato a tempo parziale, ma che in realtà è impiegato a tempo pieno, o nel caso del lavoratore intermittente che effettua un orario superiore a quello comunicato agli uffici pubblici o nel caso dell'abusiva utilizzazione di forme di lavoro autonomo per mascherare rapporti di lavoro subordinato ⁽³⁾. In seguito, tuttavia, pur apprezzandosi diversamente

² La definizione è rinvenibile nelle Comunicazioni della Commissione europea del 7 aprile 1998 e del 24 ottobre 2008.

³ Così A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, RGL, 2012, I, 270.

la nozione euro unitaria, la tendenza è stata quella di ampliare la sua area. Vi è innanzitutto chi ritiene, ad esempio, che l'espressione "lavoro non dichiarato" sia quella che, da un punto di vista giuridico, meglio consente di dotare di significato il fenomeno comunemente evocato come lavoro "nero" o "sommerso" ⁽⁴⁾; a tale espressione si attribuisce, però, un significato ampio, che comprende non solo l'assenza di registrazione o dichiarazione, ma anche la dichiarazione parziale o non conforme alla fattispecie concreta ⁽⁵⁾. Vi è, in secondo luogo, chi critica l'espressione euro unitaria perché troppo restrittiva, ritenendo ad ogni modo che in essa rientrino gli occultamenti parziali che portano ai "fuori busta" dei lavoratori subordinati o alla "sotto-fatturazione" di quegli autonomi, ma non anche le "false dichiarazioni", le errate qualificazioni del rapporto o altri meccanismi fraudolenti basati su strumenti diversi dalla dichiarazione ⁽⁶⁾.

Anche l'analisi della normativa interna, nazionale e regionale, conduce ad evidenziare una grande approssimazione nella definizione dei concetti in parola ⁽⁷⁾ e ciò rende ancor più difficile dire se il sistema degli incentivi all'occupazione attenga direttamente o solo indirettamente alla questione della lotta contro il lavoro nero nel senso di non dichiarato. Non manca infine chi, rifacendosi all'impostazione di Antonio Viscomi per la quale il lavoro sommerso non è una nozione giuridica, ma un universo variegato di situazioni di illegalità o irregolarità ⁽⁸⁾,

⁴ V. E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, "non dichiarato": una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di attività remunerata*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015, 13.

⁵ V. ancora E. ALES, *Del lavoro sommerso cit.*, 17.

⁶ V. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale*, DLM, 2015, 123-127. Per una critica dell'angustia del concetto euro unitario di lavoro sommerso, in quanto limitativo delle possibilità di intervento delle istituzioni europee, v. *amplius* M. D. FERRARA, *Le regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche*, in questo stesso volume, *infra*, 2 del dattiloscritto.

⁷ Per le contraddizioni del quadro nazionale v. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare cit.*, 118 ss e M. ESPOSITO, *La fuga dal mercato regolare del lavoro e i controlli*, in AA.VV. *Istituzioni di diritto sindacale e del lavoro. Mercato, contratti e rapporti di lavoro*, vol. III, Giappichelli, 2015, 46 ss.; per quelle del quadro regionale v. M. D. FERRARA, *Le regioni e il lavoro sommerso cit.*, 7 ss. Per un quadro delle azioni messe in campo dalla legislazione regionale v. *amplius* V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, RGL, 2012, I, 291 ss.

⁸ V. A. VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso, Il dir. del merc.lav.*, 2000, 379 ss., che ritiene che la scarsa "efficienza euristica" della nozione di "lavoro sommerso" debba indurre a declinare tale concetto al plurale, con riferimento ai "lavoratori sommersi", dato che una prospettiva differenziata sul piano fenomenologico consente di cogliere con più precisione le singole specificità ai fini di una valutazione degli strumenti messi in campo dal legislatore (379-380). Questa premessa lo induce a ritenere che il "lavoro sommerso" possa al più "rappresentare in prima approssimazione un universo variegato" in cui il dipendente pubblico con doppio lavoro è assimilato al lavoratore ignoto agli organi amministrativi ed in cui gli immigrati extracomunitari irregolari sono equiparati ai dipendenti dichiarati, ma trattati irregolarmente dal punto di vista economico (382-383). Sommerso, dunque, non è solo il lavoro non dichiarato, ma anche quello dichiarato non regolarmente (accanto ad altre ipotesi per le quali v. pp. 386-387). L'autore ha ribadito l'impossibilità di "racchiudere in una univoca definizione" le varie condizioni di illegalità del lavoro nel recente studio *Lavoro e legalità: "settori a rischio" o "rischio di settore"? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, RGL, n. 3, 2015, 603.

distingue il lavoro sommerso da quello irregolare (o illegale), facendo rientrare in quest'ultimo ogni ipotesi di disapplicazione o aggiramento delle regole a tutela dei lavoratori (e quindi il lavoro non registrato, ma anche quello dichiarato, correttamente qualificato e dotato di coperture assicurative, ma non conforme per certi aspetti alla disciplina lavoristica) e nel lavoro sommerso le irregolarità più gravi, che ledono la libertà e la dignità delle persone o altri valori costituzionalmente garantiti (⁹).

Ho sempre inteso il lavoro nero come prestazione di lavoro nascosta, sommersa, ovviamente non dichiarata, mentre tutte le altre difformità dalle norme o elusioni delle stesse le ho considerate irregolarità o illegalità (¹⁰). Ora, però, i giovani studiosi ci spingono ad allargare l'area del lavoro non dichiarato per far rientrare in essa anche le dichiarazioni parziali, sbagliate, volutamente false o non corrispondenti alla fattispecie concreta. È un'apertura che si può accettare se con essa si possono migliorare gli strumenti volti a far crescere la legalità del lavoro complessivamente intesa e diminuire il lavoro non dichiarato. D'altra parte, a tenere a mente l'evoluzione degli strumenti utilizzati contro il lavoro nero in quanto non dichiarato, si deve concludere che all'interno di molti di essi vi è comunque una componente che si risolve in incentivi all'occupazione o in strumenti similari di politica del lavoro (¹¹). E pure nell'ambito della nota distinzione tra misure che agiscono su fenomeni di illegalità quando sono già in atto (misure di contrasto) e misure intese a ridurre l'attrattività del lavoro sommerso attraverso la prevenzione e l'incentivazione alla legalità (misure di contesto) il sistema dei benefici lo si ritrova in entrambe.

A riprova di questa conclusione si può ricordare, innanzitutto, come gli incentivi all'occupazione siano stati spesso inseriti all'interno di più ampi sistemi diretti all'emersione del lavoro nero. La normativa sui contratti collettivi di riallineamento (d.l. n. 338/1989, convertito in l. 389/1989 e successive modifiche), accanto alla graduale applicazione della contrattazione nazionale ed al coinvolgimento di vari attori, prevedeva la fiscalizzazione degli oneri sociali o sgravi contributivi per "salvare" l'occupazione dei lavoratori che venivano fatti emergere, così come faceva, del resto, anche il successivo sistema basato sulla dichiarazione spontanea dei datori di lavoro di cui agli artt. 1-3 della legge n. 383/2001 (¹²). In

⁹ V. M. ESPOSITO, voce *Lavoro sommerso*, in *Enc.dir.*, Annali, V, Giuffrè, 2012, 752-754. Per un'analoga visione pluralistica del lavoro sommerso v. anche G. GENTILE, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in *Il nuovo diritto del lavoro* diretto da L. FIORILLO - A. PERULLI, vol. II, *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, 2014, 93-98.

¹⁰ E ciò soprattutto in virtù degli insegnamenti di Cecilia Assanti (v. *L'economia sommersa: i problemi giuridici del secondo mercato del lavoro*, RGL, 1980, I, 179 ss., ora in *Scritti di diritto del lavoro*, Giuffrè, 2003, 7 ss.).

¹¹ In questo senso v. anche G. GENTILE, *Lavoro sommerso* cit., 105.

¹² Su queste esperienze v., da ultimo, M. ESPOSITO, voce cit., 758 ss.; M. PUTATURO DONATI, *Il contrasto al lavoro sommerso*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. PERSIANI - F. CARINCI, vol. VI, *Il mercato del lavoro* a cura di M. BROLLO, Cedam, 2012, 486 ss. G. GENTILE, *Lavoro sommerso* cit., 106 ss.

seguito ci si è affidati agli “indici di congruità”, al rafforzamento del sistema di vigilanza ed all’inasprimento delle sanzioni, sino alla modulazione della c.d. maxisanzione ed all’introduzione del reato di “caporalato”, con un andamento della legislazione piuttosto ondivago, collegato al mutamento dei vari Governi ⁽¹³⁾. Questi molteplici piani di intervento si coniugavano comunque con quello basato sulla politica del lavoro e degli incentivi all’occupazione ⁽¹⁴⁾. Il ritorno ad una strumentazione più marcatamente basata su strumenti che incentivino l’emersione del lavoro non dichiarato si riscontra nell’ambito del Jobs Act: il comma 6 dell’art. 1 della legge n. 183/2014, alla lett. l), indica l’obiettivo della “promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme” ai sensi di una serie di risoluzioni del Parlamento europeo; i decreti delegati hanno rivisto la maxisanzione, reintrodotta il sistema della diffida, istituito l’Ispettorato Nazionale del Lavoro e ideato una più stretta connessione informatica tra Ispettorato, Inps, Inail ed Agenzia delle Entrate, strumenti, questi, ritenuti particolarmente efficaci per combattere il lavoro sommerso, accanto a tutte le norme che incentivano la stipula di contratti di lavoro subordinato, favorendo scelte corrette delle tipologie contrattuali ⁽¹⁵⁾. Il Jobs Act, infine, laddove estende ed aggrava il sistema di condizionalità e di attivazione del lavoratore beneficiario di prestazioni sociali, è in grado di limitare in modo significativo una rilevante sacca di lavoro non dichiarato ⁽¹⁶⁾.

¹³ Per questa complessa evoluzione legislativa v. ancora F.M. PUTATURO DONATI, *Il contrasto al lavoro sommerso* cit., 503 ss.; G. GENTILE, *Il lavoro sommerso* cit., 117-135; M. ESPOSITO, *La fuga dal mercato regolare* cit., 49 ss. e voce cit., 760 ss.; Sul rilievo degli strumenti indiretti costituiti dal Documento di regolarità contributiva e dalle politiche di tracciabilità del denaro v. M. SALA CHIRI, *Le politiche di contrasto e di emersione*, in *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, a cura di M. SALA CHIRI, Jovene, 2014, 322 ss. Sulle misure costituite dalla varie forme di certificazione della legalità (iscrizione nella rete del lavoro agricolo di qualità, *Rating* di legalità e *white-list* prefettizie) e dagli impegni di legalità previsti dalla legislazione sugli appalti v. *amplius* A. VISCOMI, *Lavoro e legalità* cit., 603 ss.

¹⁴ Questa strumentazione era particolarmente utilizzata dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, c. 1192 ss., l. n. 296/2006): in proposito v. A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, a cura di V. Pinto, Cacucci, 2008, 22 ss.

¹⁵ V. ancora M. ESPOSITO, *La fuga* cit., 49, nonché D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del IX seminario di Bertinoro-Bologna del 22 e 23 ottobre 2015, a cura di F. CARINCI, in *Adapt University Press. E-Book series* n. 54, 2016, 175.

¹⁶ Su tale sistema v. M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l’attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, LD, 2015, 639 ss. La condizionalità è sempre stata legata alla fruizione di prestazioni sociali, ma l’effettività dei suoi sistemi è stata molto debole. Il suo rafforzamento è stato tentato anche dalla riforma Fornero: v. i commi 40-45 dell’art. 4, nonché A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l.92/2012*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro*. *Commentario della legge 28 giugno 2012*, n. 92, a cura di P. CHIECO, Cacucci, 2013, 647 ss.

2. GLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE NELLA LEGGE FORNERO

Nella prima parte del presente volume ci si sofferma sulla funzione, nel senso dell'incremento della legalità e dell'inclusione sociale, che possono svolgere le tipologie di lavoro flessibile e si analizzano le agevolazioni, di tipo economico e normativo, previste per le singole categorie di soggetti svantaggiati, anche in relazione alla disciplina europea sugli aiuti di Stato⁽¹⁷⁾. In questo mio scritto intendo svolgere qualche considerazione sulle norme di carattere generale che negli ultimi anni il legislatore ha dedicato al sistema degli incentivi e sul significato che tale sistema può assumere dopo il *Jobs Act*.

È frequente l'osservazione per la quale gli incentivi all'occupazione, di carattere economico e normativo, si sono succeduti nel tempo in modo molto confuso, seguendo le esigenze del momento, considerando singoli ed a volte minuti segmenti del mercato del lavoro, raggiungendo risultati spesso inferiori alle attese⁽¹⁸⁾. Quando si è trattato di affrontare la gravissima situazione occupazionale conseguente alla grande depressione iniziata nel 2008, il legislatore ha forzato al massimo l'uso degli incentivi, normativi ed economici, offrendoli per vari scopi, a volte in contraddizione tra loro, e puntando a qualsiasi tipo di occupazione, purché di carattere subordinato. Esemplari, al riguardo, sono state le scelte della legge Fornero e dei successivi interventi del Governo Letta.

Nella legge 28 giugno 2012, n. 92 alla dichiarazione di voler perseguire l'obiettivo fondamentale di "un mercato del lavoro inclusivo e dinamico in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità" (art. 1, c.1, l. n. 92/2012), seguiva l'enunciazione per la quale il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato avrebbe dovuto costituire "il contratto dominante", o comunque la "forma comune di rapporto di lavoro" (art. 1, c.1, lett. a), ma nel dettare le regole specifiche dei vari istituti la legge mostrava tutto il suo carattere compromissorio, incentivando un po' di tutto. I rapporti stabili (o, meglio, relativamente stabili, dopo le modifiche all'art. 18 St.lav.) venivano favoriti tramite le note restrizioni alle tutele in caso di licenziamento (art., c. 37 ss.) e l'aggravio contributivo dell'1,4% per le assunzioni con contratto di lavoro subordinato non a tempo indeterminato, escluso solo per i contratti a termine stipulati per sostituire lavoratori assenti o per svolgere attività stagionali, nonché per gli apprendisti (art. 2, c. 28 ss.). L'incentivo ai rapporti a tempo indeterminato risultava anche dalla previsione per la quale il contributo addizionale, nei limiti delle ultime sei mensilità, andava restituito, trascorso il periodo di prova, in caso di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato (art. 2, c. 30). Altre

¹⁷ Mi riferisco allo scritto di C. GAROFALO, *I soggetti svantaggiati nella normativa europea ed interna*.

¹⁸ Così, ad esempio, E. GHERA - A. GARILLI - D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2015, 599. A dire il vero, qualche volta i risultati sono stati superiori alle attese, come è capitato nella seconda metà degli anni '80, quando vi è stato un eccesso di assunzioni di giovani con il contratto di formazione e lavoro, con problemi per le altre categorie svantaggiate.

norme, viceversa, incentivavano fortemente le assunzioni a termine, almeno le prime: dirompente, rispetto all'esperienza normativa passata, risultava l'introduzione della possibilità di un primo contratto a-causale di durata non superiore a 12 mesi (art. 1, c. 9, lett. b) ⁽¹⁹⁾. D'altra parte, a questa forte apertura per il primo contratto la legge contrapponeva una serie di norme molto rigorose per quanto concerne la ripetizione dei contratti con lo stesso lavoratore, specie sotto l'aspetto del periodo che deve trascorrere tra un contratto e l'altro, portato addirittura a 60 o 90 giorni (art. 1, c. 9). Queste disposizioni si sono subito rivelate troppo restrittive e così prima lo stesso Governo Monti e poi il governo Letta hanno dovuto allentarle di molto, favorendo, quindi, l'utilizzo di questa tipologia contrattuale ⁽²⁰⁾.

La legge Fornero intendeva incentivare anche l'apprendistato, mirando a che divenisse "modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro" (art. 1, c.1, lett. b), ma lo ha fatto mediante l'ulteriore svalutazione delle sue valenze formative, elevando a 3 a 2 il rapporto tra gli apprendisti e le maestranze specializzate e qualificate (art. 1, c. 16, lett.c), che in precedenza era fermo ad 1 a 1, in tal modo rendendo ancora più difficile l'apprendimento *on the job* mediante l'affiancamento del giovane ad un lavoratore esperto ⁽²¹⁾. Se a ciò si aggiunge l'introduzione dell'onere di stabilizzazione, in capo al datore di lavoro, di un numero minimo di apprendisti (50%) il cui periodo di apprendistato fosse venuto a scadere nei 36 mesi precedenti ogni nuova assunzione (art.1, c. 16, lett.d) e se si tiene conto dell'eliminazione del contratto di inserimento ⁽²²⁾ e della forte stretta alle collaborazioni a progetto ed al lavoro autonomo con partita Iva, sembra fondato ritenere che al legislatore, più che la formazione, interessasse la funzione

¹⁹ Ho sempre difeso questa innovazione con riguardo alle qualifiche medio alte, pensando che una esperienza lavorativa qualificata per un anno faccia comunque bene non solo in quanto tale, ma anche perché, se possono dare lavoro anche in seguito, le aziende non hanno motivo di ricorrere ad una serie infinita di nuovi lavoratori, da inserire e formare ogni volta, mentre diverso è il discorso per i lavoratori con qualifiche basse (v. L. MENGHINI, *Contratto a termine: nuove regole*, in *Commentario alla Riforma Fornero*, a cura di F. CARINCI – M. MISCIONE, Ipsoa, 2012, p. 94 ss. e *La durata del contratto*, in *Commentario del codice civile* diretto da E. GABRIELLI, *Dell'impresa e del lavoro*, artt. 2060-2098, UTET, 2013, 686). Il pericolo, con riferimento ad attività richiedenti bassa qualificazione, di una continua rotazione di diversi "primi" lavoratori a termine su uno stesso posto per soddisfare esigenze aziendali durature è stato scorto anche da A. AIMO, che proponeva di sanzionare simili comportamenti attraverso l'istituto della frode alla legge (v. *Lavoro temporaneo tra aperture (molte) e limiti (pochi)*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, vol. I, Cacucci, 105, 5).

²⁰ In questo senso v. M. AIMO, *Lavoro temporaneo* cit., 105, 2; P. CHIECO, *Nota introduttiva*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di P. CHIECO, Cacucci, 2013, 11; L. MENGHINI, *Contratto a termine: nuove regole* cit., 102

²¹ In questo senso v. F. CARINCI, *L'apprendistato*, in *Commentario alla riforma Fornero* cit., 116; M. D'ONGHIA, *Il ruolo sempre più evanescente (ma essenziale) della formazione nel contratto di apprendistato*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, cit., vol. I, 237.

²² Sembra fondato ritenere che tale improvvisa eliminazione sia dovuta alla volontà di evitare una procedura di infrazione per non conformità sopravvenuta del contratto di inserimento con la disciplina del Regolamento n. 800/2008 CE (così D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni in Commentario alla riforma Fornero*, cit., 189).

occupazionale di questo istituto, puntando ad assunzioni di giovani, ricche di agevolazioni per i datori di lavoro, ma comunque a tempo indeterminato e con possibilità di stabilizzazione, e così scoraggiando il loro utilizzo con altre tipologie di lavoro flessibile (23).

Dove, invece, la riforma Fornero ha fatto seguire una normativa coerente rispetto agli obiettivi dichiaratamente perseguiti è il settore del lavoro autonomo. Anche relativamente ad esso la legge intendeva contrastare “l’uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell’ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali” (art. 1, c.1, lett.c) e tale contrasto è stato poi attuato attraverso la restrizione del concetto di lavoro a progetto, l’ampliamento delle tutele riservate alle fattispecie genuine, che hanno toccato anche il compenso e la contribuzione, l’interpretazione autentica dell’art. 69, c.1, del d. lgs. n. 276/2003 nel senso dell’essenzialità del progetto per la validità del rapporto, le norme sui soggetti con partita Iva che, trovandosi in determinate condizioni, considerate come manifestazioni di dipendenza economica, vedevano scattare una presunzione di collaborazione coordinata e continuativa a progetto che, però, in assenza del progetto, faceva slittare nel lavoro subordinato, e la drastica restrizione della possibilità di stipulare contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro (art. 1, c. 23-30) (24).

La legge Fornero introduceva anche incentivi economici per particolari categorie di soggetti svantaggiati: lavoratori anziani e donne. Per le assunzioni di lavoratori di età non inferiore a 50 anni, disoccupati da oltre 12 mesi, effettuate a decorrere dal 1 gennaio 2013 con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato, anche in somministrazione, era prevista la riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per un periodo di 12 mesi; se il contratto veniva trasformato a tempo indeterminato, la riduzione proseguiva sino al 18° mese dalla data della prima assunzione; se l’assunzione avveniva direttamente a tempo indeterminato, la riduzione durava per 18 mesi (art.4, c. 8-109). Queste disposizioni venivano poi estese alle assunzioni di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, se residenti in determinate zone del Paese, o da almeno 24 mesi se residenti altrove

²³ V. gli autori citati alla nota precedente: per F. CARINCI il legislatore, invece che fare dell’apprendistato “uno strumento destinato ad operare a monte, con un largo corredo formativo, spendibile sul mercato del lavoro”, lo ha ridotto a “mezzo utilizzato per il recupero di tutto il materiale spurio prodotto dal disboscamento delle collaborazioni a progetto, delle partite Iva, dei tirocini” (p.117).

²⁴ Sulle disposizioni della riforma Fornero sul lavoro autonomo rinvio a L. MENGHINI, *Collaborazioni a progetto e lavoro autonomo economicamente dipendente: soluzioni occupazionali superate?* In *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, vol. II, cit., 601 ss., ed alla dottrina ivi citata. Per un nesso tra l’obiettivo enunciato dalla legge nel suo art. 1, c.1, lett. e (contrastare “usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti”) ed il comma 26 dell’art. 1 della legge, laddove si prevede la presunzione della natura continuativa e coordinata della prestazione resa in certe condizioni da soggetti titolari di partita iva, con slittamento nella seconda presunzione, quella di lavoro subordinato in assenza di un progetto, v. E. GHERA, *La finalità della riforma del mercato del lavoro Monti – Fornero*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro* cit., 30 ss.

(art. 4, c. 11 ⁽²⁵⁾). Come si vede, il legislatore non intendeva privilegiare le assunzioni a tempo indeterminato rispetto a quelle temporanee, volendo incentivarle entrambe ⁽²⁶⁾. Vi era però il pericolo che in una situazione di incertezza economica di fatto gli imprenditori preferissero una scelta iniziale meno impegnativa (contratto a termine) per poi addivenire, se del caso, alla stabilizzazione ⁽²⁷⁾.

La legge in esame, infine, nell'ambito di un serrato dialogo con la normativa e le istituzioni europee, ha introdotto, nel comma 12 dell'art. 4, una serie di principi volti a "garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione", concernenti non solo quelli espressamente nominati, ma tutti gli incentivi in generale. Disposizioni assimilabili a tali principi sono poi contenute anche nei c. 13 e 15. I principi di cui al comma 12, in estrema sintesi, delineano quattro fattispecie rispetto alle quali il diritto agli incentivi viene negato: a) assunzione dovuta in base ad un obbligo preesistente, di fonte legale o di contrattazione collettiva; b) assunzione che viola un diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva a favore di un altro lavoratore licenziato o cessato da un rapporto a termine; c) esistenza di sospensioni dal lavoro dovute a determinate cause, con eccezione delle assunzioni di lavoratori con professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi e di quelle effettuate in una unità produttiva diversa; d) assunzione di lavoratori licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del recesso, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume ⁽²⁸⁾. Il c. 13 dispone in tema di cumulo dei periodi lavorativi ai fini degli incentivi ed il c. 15 sanziona la tardiva comunicazione telematica obbligatoria dell'instaurazione o modifica di un rapporto di lavoro con la perdita di quella parte dell'incentivo che si riferisce al periodo comunicato in ritardo.

È stato rilevato che con questa normativa interna sugli incentivi il legislatore intendeva seguire le indicazioni sulle strategie di contrasto alla disoccupazione provenienti dagli organismi dell'Unione europea, strategie che, accanto a molti altri strumenti, valorizzavano anche i sostegni all'occupazione ⁽²⁹⁾. Sembra fon-

²⁵ Su questi incentivi, ed in particolare sul significato dell'espressione "prive di un impiego regolarmente retribuito", v. D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni* cit., 189 ss., nonché, soprattutto sul significato del richiamo al rispetto del regolamento n. 800/2008 CE contenuto nel c. 11 dell'art. 4, L. TEBANO, *Gli incentivi all'ingresso nel mercato del lavoro tra ordinamento italiano ed europeo*, in *Il nuovo diritto del lavoro* diretto da L. FIORILLO e A. PERULLI, vol. IV, *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, 421 ss.

²⁶ Su questo aspetto v. ancora L. TEBANO, *Gli incentivi* cit., 428.

²⁷ Il rilievo è di M. McBRITTON, *Incentivi all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro* cit., 714.

²⁸ Su tali principi v. *amplius*, anche per i loro legami con le regole europee, D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni* cit., 186 ss.; A. OLIVIERI, *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro* cit., 718 ss.; L. TEBANO, *Gli incentivi* cit., 410 ss.

²⁹ Così M. BROLLO, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. PERSIANI e F. CAERINCI, vol. VI, *Il mercato del lavoro*, a cura di M. BROLLO, Cedam, 2012, XLIII.

dato ritenere, tuttavia, che il legislatore non si sia molto impegnato in questa direzione ⁽³⁰⁾: norme e principi sembrano scontati, poco innovativi e comunque un'arma ben poco offensiva nei confronti di una disoccupazione massiccia. La legge Fornero non ha, infatti, inciso sulla grave situazione dell'occupazione ed allora sulla strada degli incentivi hanno proseguito prima lo stesso governo Monti, con specifico riguardo all'occupazione giovanile e femminile, nella legge di stabilità per il 2013 ⁽³¹⁾, e poi il Governo Letta, che ha dato vita ad una nuova congerie indistinta e multiforme di incentivi ⁽³²⁾.

3. I SUCCESSIVI INTERVENTI DEL GOVERNO LETTA

Il Governo Letta ha proseguito, innanzitutto, nell'incentivare sia l'occupazione (relativamente) stabile che quella precaria. Per quest'ultima è stata fortemente ampliata la possibilità di ricorrere a contratti a termine a-causali, affidando l'introduzione delle rispettive ipotesi alla contrattazione collettiva, anche aziendale ⁽³³⁾. La dottrina ha cercato, a dire il vero, di porre dei limiti a questa enorme apertura ⁽³⁴⁾, di cui in qualche caso ha approfittato la contrattazione collettiva,

³⁰ In questo senso, in modo condivisibile, v. V. FILI', *Le tutele e gli incentivi per l'occupazione femminile*, in *Il mercato del lavoro* cit., 921.

³¹ Con il c. 252 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 nell'art. 4 della legge Fornero è stato introdotto il c. 12 bis, che ha "confermato in ogni sua disposizione" il decreto del Ministro del lavoro, emesso di concerto con il Ministro dell'economia, del 5 ottobre 2012, con il quale è stato istituito, presso il Ministero del lavoro ed in base all'art. 23, c.27, del d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011, il "Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne". Con questo fondo sono stati incentivati due tipi di assunzioni: da un lato, con la corresponsione, da parte dell'Inps, di 12.000,00 euro per ognuna di esse fino ad un massimo di 10 per ciascun datore di lavoro, la stabilizzazione con contratti a tempo indeterminato di giovani di età sino a 29 anni e donne di qualsiasi età, già assunti con contratto a termine o parti di contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto o di contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro; dall'altro, le assunzioni a tempo determinato di giovani e di donne con orario normale di lavoro – con incremento della base occupazionale – di durata non inferiore a 12 mesi, mediante corresponsione da parte dell'Inps di 3.000,00 per ogni contratto sino ad un massimo di 10 contratti; se il termine supera i 18 mesi, l'importo sale a 4.000,00 euro e se supera i 24 mesi sale a 6.000,00. Importante era la previsione per la quale l'erogazione avveniva dopo 6 mesi dalla trasformazione o stipulazione del contratto a tempo determinato, nella misura del 70%, mentre la quota rimanente veniva pagata dopo la rendicontazione delle somme ricevute.

³² Per una serrata critica degli interventi del Governo Letta in tema di lavoro v. TIRABOSCHI, *Un piano per il lavoro senza una visione e senza un progetto*, in *Il lavoro riformato*, a cura di M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2013, 3 ss.

³³ V. l'art. 7, c.1, del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in l. 9 agosto 2013, n. 99, che ha modificato l'art. 1, c.1 bis., dell'allora vigente d. lgs. n. 368/2001.

³⁴ V. ad es., C. ALESSI, *Le modifiche in tema di lavoro a termine nel "decreto lavoro": alcune osservazioni in tema di "a-causalità" e proroga del contratto*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona IT", n. 188/2013, 11; M. AIMO, *Il lavoro temporaneo* cit., 7 ss. Nel senso della delega in bianco alla contrattazione, che può prescindere da ogni causale e da ogni tetto percentuale v., invece, M. GIO-

ma non si sa con quale risultato, perché alcuni mesi dopo il Decreto Renzi-Poletti, prima espressione del Jobs Act, l'ha generalizzata per legge. I sostegni all'occupazione (relativamente) stabile hanno riguardato innanzitutto i giovani sino a 29 anni di età, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi ovvero privi di un diploma di scuola media superiore o professionale. Per la loro assunzione a tempo indeterminato, che comportasse un incremento occupazionale netto, era previsto un incentivo pari ad un terzo della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali, con un limite massimo di 650,00 euro mensili per lavoratore e per un periodo di 18 mesi, da corrispondersi mediante conguaglio; in caso di "trasformazione a tempo indeterminato" di un altro rapporto, il beneficio durava solo 12 mesi, ma a condizione che venisse assunto entro un mese un ulteriore lavoratore "con contratto di lavoro dipendente" ⁽³⁵⁾. Il Governo intendeva creare con questi strumenti 100.00 mila nuovi posti di lavoro per i giovani, ma si è osservato che le risorse disponibili erano molto modeste e che molto complessa era la procedura amministrativa da attivare per ottenere il finanziamento, con la conseguenza che le nuove assunzioni potevano al massimo riguardare 17 mila unità, di fronte ad un fenomeno di disoccupazione ed inoccupazione che coinvolgeva milioni di persone ⁽³⁶⁾.

Il Governo Letta, per favorire l'assunzione dei giovani, ha cercato di incentivare il contratto di apprendistato, prevedendo, nell'art. 2 del d.l. n. 76/2013, l'adozione da parte della Conferenza permanente Stato - Regioni di nuove linee guida sull'apprendistato professionalizzante "anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica", linee guida che potevano anche apportare delle deroghe alle norme del Testo unico in tema di piano formativo individuale, registrazione delle competenze e formazione nelle imprese "multi locate". Si è trattato, in verità, di un intervento molto modesto, limitato ad un solo tipo di apprendistato, tale da non risolvere i problemi del suo limitato utilizzo, e non coordinato con le altre misure a beneficio dei giovani ⁽³⁷⁾. A ciò si sono aggiunti la previsione ed il finanziamento di tutta una serie di tirocini formativi e di orientamento, spesso dotati di borse o indennità: a) nei settori delle attività e dei servizi per la cultura (art. 2, c. 5 bis); b) presso le amministrazioni dello Stato (c.6); c) tirocini curricolari per promuovere l'alternanza scuola-lavoro (c. 10-13); d) tirocini formativi in orario extracurricolare presso imprese o enti pubblici rivolti agli studenti della quarta classe delle

VANNONE - M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a termine nuovamente riformato*, in *Il lavoro riformato* cit., 179.

³⁵ V. l'art. 1 del d.l. n. 76/2013, convertito in l. 99/2013, c. 1-8, che indicavano anche il modo di calcolare l'incremento occupazionale ed estendevano a questi incentivi i c. 12, 13 e 15 dell'art. 4 della legge Fornero. Sul complesso meccanismo incentivante v. N. D'ERARIO - M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori*, in *Il lavoro riformato*, cit., 84-99.

³⁶ V. N. D'ERARIO, M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni* cit., 85.

³⁷ V. ancora, condivisibilmente, N. D'ERARIO - M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni*, cit., 104-110.

scuole secondarie di secondo grado (c.14) ⁽³⁸⁾. L'impressione è che queste misure, più che essere prodromiche ad un'effettiva occupazione, servano, per dirla in poche parole, a togliere i giovani dalle strade, facendo diminuire il numero dei disoccupati.

Grande importanza è stata, poi, attribuita al Piano per il Mezzogiorno, incentrato su incentivi per assunzioni a tempo indeterminato e per l'autoimprenditorialità, su tirocini formativi e su strumenti per contrastare la povertà estrema (art. 3 del d.l. n. 76/2013). Gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato od alle stabilizzazioni riguardavano i giovani tra i 18 ed i 29 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale e consistevano in una decontribuzione pari al 33% della retribuzione mensile lorda, con un tetto di 650,00 euro mensili, per 18 mesi, ovvero 12 in caso di trasformazione. Gli incentivi erano ritenuti utili, ma non risolutivi in assenza di una politica attiva di sviluppo del Sud ⁽³⁹⁾.

Le assunzioni incentivate concernevano, infine, anche i titolari di Aspi: in caso di loro assunzione a tempo indeterminato, in base all'art. 7, comma 5, lett. b, del d.l. n. 76/2013, al datore di lavoro spetta, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, il 50% dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. La misura è ritenuta interessante, perché attribuisce all'indennità una funzione di politica attiva che si aggiunge a quella passiva, come, del resto, già avveniva con l'indennità di mobilità con l'art. 8, c.4, della l. n. 223/1991 ⁽⁴⁰⁾. Era prevista anche una complicata stabilizzazione degli associati in partecipazione con apporto di lavoro ⁽⁴¹⁾.

4. JOBS ACT E SPECIFICHE DISPOSIZIONI SUGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

Anche il Jobs Act del Governo Renzi contiene alcune specifiche norme in tema di incentivi all'occupazione. La legge 10 dicembre 2014, n. 183 ha delegato il Governo a riordinare la "normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive" al fine di "garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale" (art. 1, c.3). Tra i vari strumenti indicati per raggiungere tale scopo ha incluso la "razionalizzazione degli incenti-

³⁸ Sul valore altalenante di questi tirocini v. ancora N. D'ERARIO - M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni* cit., 110 ss.

³⁹ V. R. CARAGNANO - N. D'ERARIO, *Il Piano per il Mezzogiorno e le misure per i lavoratori svantaggiati per il rilancio del sistema Paese*, in *Il lavoro riformato*, cit., 122.

⁴⁰ Così N. D'ERARIO, *Gli incentivi per le assunzioni stabili dei percettori di assicurazione sociale per l'impiego*, in *Il lavoro riformato*, cit., 274; F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, in *Il nuovo diritto del lavoro* diretto da L. FIORILLO - A. PERULLI, vol. IV, *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, 319.

⁴¹ V. l'art. 7 bis del decreto in esame, nonché F. PASQUINI, *La stabilizzazione degli associati in partecipazione che apportano lavoro (e un rifiuto sui tirocini?)*, in *Il lavoro riformato* cit., 292 ss.

vi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e verifica dell'efficacia e dell'impatto" (art. 1, c. 4, lett. a). Il Capo III del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150 si intitola "Riordino degli incentivi all'occupazione", ma in esso il legislatore delegato si è limitato ad inserire alcune scarse disposizioni di carattere generale, alcune rilevanti, altre ripetitive, oltre ad un articolo espressamente rivolto a sostenere i contratti di apprendistato per la qualifica, il diploma e il certificato di specializzazione tecnica superiore e di alta formazione e ricerca, appena introdotti negli artt. 41 ss. del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Non vi si trova, in altre parole, alcuna razionalizzazione o alcun riordino del sistema degli incentivi o della disciplina di ciascuno di essi, ma solo disposizioni di carattere generale. Quelle ripetitive sono costituite dalla definizione di "incentivi all'occupazione", laddove il c.2 dell'art. 30 ribadisce che tali sono "i benefici normativi o economici riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori", e dall'elenco dei principi generali per la fruizione omogenea degli stessi (art. 31), che riprendono con qualche minuta precisazione quanto già previsto dalla legge Fornero, salvo l'aggiunta del modo in cui calcolare l'incremento di occupazione netto della forza lavoro mediamente occupata (art. 31, c. 1, lett. f) ⁽⁴²⁾. Le innovazioni si rinvergono, invece, oltre che nella tendenziale generalizzazione del sistema del conguaglio con i contributi dovuti ai fini del materiale pagamento dei benefici economici (art. 30, c. 4), nella istituzione, presso il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di un "piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro", sul quale vengono fatte affluire specifiche risorse finanziarie (art. 29) e nella istituzione, presso l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal), del repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione (art. 30). Lo scopo del repertorio è quello di "assicurare la trasparenza e il coordinamento degli incentivi all'occupazione". Il repertorio deve elencare tutti gli schemi incentivanti esistenti ed indicare in relazione a ciascuno di essi le categorie di lavoratori e datori di lavoro interessati, le modalità di corresponsione degli incentivi, gli importi e la durata degli stessi, l'ambito territoriale coinvolto e la conformità alla normativa in materia di aiuti di Stato. Le regioni e le province autonome che hanno intenzione di prevedere un incentivo all'occupazione ne devono dare comunicazione all'Anpal. La volontà di conoscenza preventiva da parte dell'Agenzia nazionale pare finalizzata non alla maggior diffusione degli incentivi, ma ad un controllo per un loro coordinamento centralizzato. In una fase di grave disoccupazione, in cui regioni, enti locali, associazioni e gruppi di ogni tipo sentono il dovere di mettere in campo azioni per farla diminuire, la necessità di coordinamento è reale e va salutata con favore, a patto che non tarpi le ali ad importanti iniziative.

⁴² Va condiviso il rilievo per il quale quest'ultima disposizione ed in generale i "principi" in parola sono tesi a condizionare l'operare dei benefici all'effettiva novità e rilevanza realmente incrementale delle assunzioni: V. E. BALLETTI, *Le politiche attive e passive per l'occupazione*, in *Jobs Act: un primo bilancio* cit., 546.

Anche queste norme rappresentano poca cosa rispetto agli attuali livelli di disoccupazione. L'Agenzia nazionale, tra l'altro, è lontana dall'iniziare a funzionare. Ma non è qui che si trovano le autentiche novità in tema di incentivi: per reperirle bisogna cercare nella nuova disciplina dei rapporti di lavoro.

5. JOBS ACT E INCENTIVI GENERALISTI: CONTRATTO DI LAVORO SUBORDINATO A TEMPO INDETERMINATO E CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILI

Di fronte agli insuccessi delle iniziative assunte dai Governi Monti e Letta sul piano della crescita dell'occupazione il Governo Renzi ha mutato rotta, puntando su una serie di incentivi di carattere generale, destinati a coinvolgere rilevanti quote di lavoratori, prima favorendo vigorosamente le assunzioni a tempo determinato e poi quelle a tempo indeterminato, continuando la stretta contro le collaborazioni autonome.

La prima scelta è avvenuta con il decreto Renzi – Poletti della primavera del 2014⁴³) che, al fine di dare una scossa, anche solo momentanea, ad un mercato del lavoro stagnante, ha rivoluzionato la disciplina del contratto a tempo determinato, generalizzando la possibilità di assunzioni a termine a-causali e ponendo limiti all'utilizzabilità dell'istituto solo in termini di durata e di percentuali⁴⁴), ma mantenendo il testo del comma 01 dell'art. 1 introdotto dalla legge Fornero ("il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro"). Tale dizione è rimasta ferma anche nel d. lgs.15 giugno 2015, n. 81, oggi vigente, che, tuttavia, la riproduce non più nel comma 01 dell'articolo di apertura delle regole sul contratto a termine, che non esiste più, ma nel suo art. 1, e cioè all'inizio dell'intero decreto sulla "disciplina organica dei contratti di lavoro", quasi per contrapporre plasticamente la forma comune a tutte le altre menzionate successivamente.

Non vi era unanimità di vedute sugli effetti che avrebbe potuto avere questa "rivoluzione". Vi era chi riteneva che le assunzioni a tempo determinato, spesso di breve durata, avrebbero prevalso ancor più di prima rispetto a quelle stabili, anche per il fatto che la loro risoluzione non implica i costi monetari ed umani del

⁴³ Si tratta del d.l. n. 34/2014, convertito in legge n. 78/2014.

⁴⁴ Sulla genesi, le finalità e le scelte fondamentali del decreto v., tra gli altri, F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, ADL, 2014, 655 ss.; M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine dopo il "Jobs Act"*, ivi, 566 ss.; L. MENGHINI, *La nuova disciplina del lavoro a termine del 2014: una rivoluzione utile, doverosamente provvisoria*, ivi, 1221 ss.; L. ZOPPOLI, *Il "riordino" dei modelli di rapporti di lavoro cit.*, 18 ss.; M. MAGNANI, *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT - n. 212/2014, 2 ss. V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT, n.233/2014, 13 ss.; E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del contratto a tempo determinato e la stabilità del rapporto di lavoro: introduzione*, RGL, 2014, I, 679 ss.

licenziamento ⁽⁴⁵⁾; chi presagiva che l'effetto del decreto fosse quello, già verificatosi nel passato, della sostituzione del lavoro standard con lavoro non standard, senza alcuna effettiva crescita dell'occupazione, ma con mera redistribuzione in senso precario delle occasioni di lavoro ⁽⁴⁶⁾; ma non mancava chi ipotizzava che le imprese, alla scadenza del contratto, in presenza di un'occasione stabile di lavoro, avrebbero trasformato il lavoro a termine in lavoro a tempo indeterminato, per non vanificare la formazione impartita e le conoscenze acquisite ⁽⁴⁷⁾. La prevalenza delle assunzioni a termine è stata ribadita anche con riferimento alla disciplina attuale di cui al d. lgs. n. 81/2015, ritenuta così permissiva nei confronti del rapporto a tempo determinato, nelle sue forme di assunzione diretta o tramite somministrazione, da farlo diventare la tipologia contrattuale più diffusa, salvo ritenere, però, che le nuove regole sul licenziamento ed i sostanziosi incentivi a favore di chi assume a tempo indeterminato non frenino questa tendenza ⁽⁴⁸⁾.

L'intervento della primavera del 2014 è stato effettuato in un contesto davvero difficile, perché in quell'anno la disoccupazione, mentre si attenuava a livello europeo passando dal 10,8% del 2013 al 10,2%, in Italia continuava a crescere, passando dal 12,1 al 12,3%. Da tempo nel nostro Paese vi era una netta prevalenza delle assunzioni a tempo determinato come flusso (68% nel 2015) che erodeva gradualmente la netta prevalenza dei contratti a tempo indeterminato come *stock*, giungendo al 13,3%. Sul piano generale dell'occupazione la riforma non ha, tuttavia, prodotto alcuna scossa, aumentando un po' solo le assunzioni a termine. Il Governo è passato, allora, alla seconda fase del *Jobs Act*, attraverso la forte incentivazione delle assunzioni a tempo indeterminato sia sul piano dei benefici economici sia sul piano normativo, e cioè attraverso l'aumento dei poteri datoriali in tema di licenziamento, mutamento delle mansioni e controllo a distanza, con parallela accentuazione dello sfavore nei confronti delle collaborazioni autonome ⁽⁴⁹⁾.

La legge 10 dicembre 2014, n. 183, nell'indicare i principi della delega concernente la disciplina "delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro", poneva al Governo, nella lett. b) del comma 7 dell'art. 1, l'obiettivo di "promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come *forma comune di contratto di lavoro* rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti ed indiretti". A renderlo effettivamente più conveniente è stata la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2015), che con i commi 118 ss. dell'art. 1 ha esonerato per tre anni dalla contribuzione previdenziale a

⁴⁵ V. M. V. BALLESTRERO, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, LD, 2015, 49.

⁴⁶ Così V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro* cit., 14.

⁴⁷ V. R. ROMEI, *La nuova disciplina del lavoro subordinato a termine*, DLRI, 2014, p. 677.

⁴⁸ V. V. SPEZIALE, *Lavoro a termine*, in *Enc. dir.*, Annali, 2016, p. 2 e nota 11.

⁴⁹ Su tale passaggio rinvio a L. MENGHINI, *Lavoro a tempo determinato* (artt. 1,19-29, 51 e 55), in *Commento al d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-book Series n. 48, 153 ss., ed alla dottrina ivi citata.

loro carico (anche se non da tutta) i datori di lavoro che assumevano con contratto a tempo indeterminato nel corso del 2015, con un tetto massimo di esonero di euro 8.060,00 annui. L'incentivo richiedeva varie condizioni. Importanti erano quelle che miravano ad assicurare una reale crescita dell'occupazione stabile: i lavoratori assunti non dovevano essere già stati assunti a tempo indeterminato da qualsiasi altro datore di lavoro nei sei mesi precedenti; l'esonero non spettava per l'assunzione di lavoratori per i quali il beneficio fosse stato già usufruito in occasione di precedenti assunzioni a tempo indeterminato; l'assunzione doveva riguardare lavoratori diversi da quelli che, nel corso dei tre mesi precedenti la data di entrata in vigore della legge di stabilità, avessero già avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo o con società da questi controllate o a questi collegate o facenti capo al medesimo, anche per interposta persona; erano escluse le assunzioni di apprendisti e di lavoratori domestici⁽⁵⁰⁾. La legge di stabilità ha fatto leva, peraltro, anche sull'Irap, rendendo in pratica interamente deducibile dalla relativa base imponibile tutto il costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato⁽⁵¹⁾.

A questi incentivi economici si sono aggiunti quelli sul piano normativo, attraverso una nuova disciplina del licenziamento, operante dal marzo 2015 per i nuovi assunti, che nega ogni spazio alla reintegrazione nel posto di lavoro in caso recesso privo di giustificato motivo oggettivo e ne restringe di molto quello conservato per l'assenza di giustificato motivo soggettivo, ridimensionando gli importi degli indennizzi e legandoli rigidamente all'anzianità di servizio, di modo che il costo del licenziamento ingiustificato sia esattamente prevedibile⁽⁵²⁾. Poi sono venute le disposizioni a favore del datore di lavoro in tema di mutamento delle mansioni⁽⁵³⁾ e di controllo a distanza⁽⁵⁴⁾.

⁵⁰ Per i particolari su questo incentivo v. S. VERGARI, *Promuovere forme di lavoro stabile. I nuovi incentivi universali*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, n. 292/2016; P. DI NUNZIO, *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze economiche: profili contributivi e fiscali*, in *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, a cura di M.T. CARINCI e A. TURSI, Giappichelli, 2015, 233 ss., il quale ricorda, peraltro, come il comma 121 dell'art. 1 della legge in esame abbia soppresso i benefici contributivi in precedenza previsti dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407/1990 a favore dei datori di lavoro che assumessero a tempo indeterminato lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari del trattamento di CIG straordinario dallo stesso periodo.

⁵¹ V. i commi 20-25 art. 1 della legge n. 190/2014 e P. DI NUNZIO, *Il contratto a tutele crescenti cit.*, 235 ss. Tale deducibilità, in precedenza, valeva solo per gli apprendisti.

⁵² La nuova disciplina è racchiusa nel d. lgs. 4 marzo 2015, n. 23, relativo al "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti"; com'è ben noto, il decreto non delinea alcun particolare tipo di contratto a tempo indeterminato, ma si limita a dettare le regole per il licenziamento, delimitandone il campo di applicazione temporale e soggettivo.

⁵³ Le nuove regole modificano l'art. 2103 c.c.: v. l'art. 3 del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Su queste innovazioni v. M. BROLLO, *Lo jus variandi*, in *Il Jobs Act: un primo bilancio cit.*, 226 ss.

⁵⁴ V. l'art. 23 del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 151, che modifica l'art. 4 St.lav. Sulle nuove regole in materia v. P. LAMBERTUCCI, *La disciplina dei "controlli a distanza" dopo il Jobs Act: continuità e discontinuità con lo Statuto dei lavoratori*, in *Il Jobs Act: un primo bilancio cit.*, 270 ss.

Incentivi economici e nuove regole sul rapporto di lavoro hanno modificato radicalmente i rapporti di convenienza tra lavoro a tempo indeterminato e lavoro a termine: la scelta del legislatore, considerata una delle più innovative del Jobs Act ⁽⁵⁵⁾, ha avuto un grande successo nel corso di tutto il 2015. Per la prima volta le assunzioni a tempo indeterminato sono cresciute surclassando tutte le altre. Secondo un comunicato dell'Inps del febbraio 2016, le assunzioni stabili effettuate nel corso del 2015, comprese le stabilizzazioni dei contratti a termine e dei contratti di apprendistato, sono state 2,4 milioni. Di queste assunzioni stabili 1.442.725 (e cioè poco più della metà) sono state effettuate usufruendo delle agevolazioni previste nella legge di stabilità per il 2015. Se si considera che nello stesso anno vi sono state 1,68 milioni di chiusure di rapporti a tempo indeterminato, il saldo attivo calcolato dall'Inps era di 764 mila posti stabili creati in più. Se si tiene presente, poi, che il 2014 si era chiuso con un saldo negativo dei posti stabili pari a circa 52.000 unità, il confronto tra i due anni evidenziava 800.000 posti stabili in più nel 2015 rispetto al 2014. L'Inps ricordava anche il boom di assunzioni a tempo indeterminato avvenute nel dicembre dello scorso anno, quando stavano per scadere gli incentivi: ben 272.512 assunzioni, oltre il doppio rispetto al mese di novembre. Quanto agli altri rapporti l'Inps evidenziava come il numero delle assunzioni a tempo determinato fossero stabili rispetto all'anno precedente, mentre risultavano in forte calo le assunzioni con contratto di apprendistato (-20%). Naturalmente il numero dei posti stabili in più, registrati nel 2015 rispetto all'anno precedente, non significava che vi fosse un corrispondente aumento dell'occupazione, dato che nei 764 mila posti stabili in più rientravano anche le trasformazioni di contratti di apprendistato e di lavoro a termine, così che l'aumento netto dell'occupazione corrispondeva a circa 300 mila nuovi posti di lavoro. A metà marzo 2016 l'Inps ha precisato che le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 con gli gravi contributivi erano state 1.547.935 (e non 1.442.725), spiegando questa ulteriore crescita con la corsa all'assunzione stabile incentivata avvenuta nel dicembre dello scorso anno (379.243 assunzioni). Pietro Ichino calcolava, infine, che un quarto delle nuove assunzioni stabili avevano sostituito le collaborazioni coordinate e continuative ed i co.co.pro., diminuiti del 40,4% ⁽⁵⁶⁾.

L'aumento dell'occupazione in generale e delle assunzioni con contratto a tempo indeterminato in particolare evidenziava il raggiungimento, pur parziale ed iniziale, ma importante, degli obiettivi che il Governo si era posto con il Jobs Act sul piano dell'occupazione e della spinta ai rapporti a tempo indeterminato, che si presentavano davvero come i rapporti comuni o normali. In presenza del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti il contratto a termine non conveniva

⁵⁵ Così T. TREU, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in *Jobs Act: un promo bilancio* cit., 13.

⁵⁶ V. la Nwsl n. 383 dell'8 marzo 2016.

più⁵⁷). E di fatti il primo è cresciuto ed il secondo è rimasto stabile. Ci si è subito chiesti, tuttavia, se i risultati positivi raggiunti nel 2015 erano destinati a ripetersi anche in futuro, malgrado la riduzione o addirittura l'eliminazione degli incentivi, solo in virtù dell'alleggerimento delle tutele legate al "rapporto dominante". Sul punto o si esprimeva cautela⁵⁸ o si negava che le novità introdotte dal *Jobs Act*, senza gli incentivi economici, potessero far pendere la bilancia delle convenienze verso il contratto a tempo indeterminato e ricomporre il dualismo del mercato del lavoro ricollocando quest'ultima fattispecie al centro del sistema⁵⁹).

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) ha mantenuto gli incentivi contributivi a favore di chi assume a tempo indeterminato nel corso dello stesso anno, ma li ha ridotti ad un periodo di due anni, ad un esonero pari al 40% dei contributi dovuti e sino ad un massimo di 3.230,00 euro all'anno (art.1, commi 178 e 179)⁶⁰). Che effetti ha avuto questa riduzione sulle assunzioni effettuate nel 2016? Già nel comunicato di metà marzo di quest'anno l'Inps ha segnalato come nel gennaio 2016 vi sia stata una frenata nel ricorso alla tipologia contrattuale "comune". Mentre nel gennaio 2015 vi erano state 228.718 assunzioni a tempo indeterminato, a fronte di 138.667 cessazioni, con un saldo positivo di 90.051 unità, nel gennaio 2016 i nuovi rapporti a tempo indeterminato, comprese le trasformazioni, sono stati 156.794, a fronte di 119.075 cessazioni, con un saldo attivo di 37.719 unità. Tra gennaio 2015 e gennaio 2016 il calo delle assunzioni stabili incentivate è stato del 58%. Il Ministro del lavoro ha considerato comprensibile questa frenata della crescita dei contratti a tempo indeterminato, vista la riduzione degli incentivi disposta dalla legge di stabilità per il 2016 e la corsa alle assunzioni incentivate del dicembre 2015, ma gli osservatori politici hanno immediatamente evidenziato che se la tendenza alla riduzione sarebbe rimasta, non si sarebbe potuto negare che gli sgravi previsti per il 2015, tanto elevati, avevano distorto il mercato, il quale si sarebbe allineato all'aumento del Pil, allora poco esaltante.

L'Istat, nei primi giorni di aprile 2016, ha prefigurato una crescita debole e insicura e segnalato una diminuzione dell'occupazione con riferimento al mese di febbraio pari allo 0,4% (-97.000 unità), dopo l'incremento di gennaio (+ 73.000 unità), con una particolare contrazione per le assunzioni a tempo indeterminato (-0,6%), ma nel Bollettino del 30 aprile ha evidenziato un incremento dell'occupazione nel mese di marzo, rispetto a febbraio, di 90.000 unità, e cioè dello 0,2% rispetto a febbraio e dello 0,9% rispetto a marzo 2015, con una risalita dei lavo-

⁵⁷ Su punto v. amplius L. ZOPPOLI, *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, DLM, 2015, 21-22.

⁵⁸ V. R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 99.

⁵⁹ Così M. T. CARINCI, *All'insegna della flessibilità*, in *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, a cura di M. T. CARINCI e A. TURSI, Giappichelli, 2015, XVII, XXII; in senso analogo v. L. ZOPPOLI, *Contratto a tutele crescenti* cit., 22.

⁶⁰ Su tale nuovo incentivo v. S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile* cit., 22 ss.

ratori dipendenti di 75.000 unità rispetto a febbraio 2016 e di 295.000 rispetto a marzo 2015; quanto ai lavoratori stabili, nel mese di marzo sarebbero cresciuti di 45.000 unità rispetto a febbraio e di 280.000 unità rispetto a marzo 2015. L'occupazione, dunque, sarebbe tornata a crescere ed in particolare avrebbero ripreso vigore i contratti a tempo indeterminato. Questa crescita, tuttavia, sembra ridimensionata dai dati forniti il 18 maggio 2016 dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps con riguardo ai primi tre mesi dell'anno: in tale trimestre sono stati stipulati 428.584 contratti a tempo indeterminato (comprese le trasformazioni) a fronte di 377.497 cessazioni, con un saldo attivo di 51.097 unità. Il saldo nel primo trimestre del 2015 era a quota 224.929, ma quello del primo trimestre del 2014 era di 87.034. Commentando questi dati, Pietro Ichino ha sostenuto che si debbano considerare non i primi tre mesi dell'anno confrontandoli con quelli del 2015, ma l'ultimo trimestre o quadrimestre partendo da dicembre 2015: dal 1 dicembre 2015 al 31 marzo 2016 i nuovi contratti a tempo indeterminato sarebbero 657.037, con un aumento, rispetto al corrispondente periodo di un anno prima, del 16,7%; e poiché dal gennaio 2016 gli incentivi economici sono diminuiti, l'aumento sarebbe dovuto soprattutto ai nuovi incentivi normativi⁶¹. Su questa lettura dei dati vi è stata una interessante discussione⁽⁶²⁾ e già l'Istat segnala un aumento dell'occupazione "stabile" ad aprile.

Penso che non siano tanto rilevanti i dati sui saldi, o sulla durata dei contratti *sine die* ⁽⁶³⁾, quanto quelli sui flussi. Mentre nel 2015 sono state effettuate 2,4 milioni di assunzioni a tempo indeterminato, nei primi tre mesi del 2016 tali assunzioni ammontano a circa 430.000, che moltiplicate per 4 portano ad una previsione di circa 1.720.000. Si tratta di un calo rispetto al 2015, ma di un risultato comunque buono rispetto al passato più lontano, comprensibile proprio per la riduzione degli incentivi. Nessuno può sapere se i benefici economici, molto costosi per le finanze pubbliche, continueranno anche dopo il 2016, se saranno ulteriormente ridotti e se la preferenza per i contratti *sine die* rimarrà viva, una volta eliminati, anche solo per effetto delle nuove regole sui rapporti di lavoro ⁽⁶⁴⁾.

È ovviamente difficile imputare con precisione gli effetti di un incremento delle assunzioni stabili alle varie cause che possono produrlo, e cioè all'esistenza e quantità di incentivi, alla nuova disciplina del rapporto a tempo indeterminato e della sua estinzione, alle nuove regole dei rapporti flessibili e del mercato del lavoro e, su un altro piano, all'andamento della situazione economica generale (costo delle materie prime, crescita o crisi dei Paesi emergenti, ecc.) e delle esigenze

⁶¹ V. Ancora sull'andamento del flusso delle assunzioni stabili dopo la riforma, Newsletter n. 393 del 2016.

⁶² V. il dialogo tra Pietro Ichino e Valerio Speciale nella Newsletter n. 394 del 2016.

⁶³ Interessanti dati al riguardo si rinvencono in A. PERULLI, *Le modifiche al contratto di lavoro*, in *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-Book n. 54, 2016, 63.

⁶⁴ Ottimista sugli effetti delle nuove regole si dice di P. ICHINO nell'intervista a Matteo Buffolo pubblicata sul sito Venezia Poste del 1 aprile 2016.

della domanda di lavoro. Va ad ogni modo condivisa l'opinione molto diffusa per la quale sono quest'ultimi i fattori decisivi. Del resto, l'intento del Governo è evidente: spera che il calo degli incentivi sia compensato da un aumento del Pil a cui corrisponda un incremento della domanda di lavoro che, entro certi limiti, vorrebbe incanalare verso il lavoro subordinato a tempo indeterminato. Non si sa se questa scommessa sarà vinta. È stato ritenuto rischioso concentrare benefici molto alti in soli tre anni, con repentino e significativo aumento del costo del lavoro alla loro scadenza e pericolo di un ritorno massiccio ai più convenienti contratti a termine ⁽⁶⁵⁾. Non è detto, però, che il *Jobs Act* con minori incentivi economici stia già esaurendo la sua spinta verso i rapporti stabili. Sul futuro peserà sicuramente la riduzione degli incentivi economici, ma se ci sarà una soddisfacente crescita economica, i rapporti a tempo indeterminato in qualche modo terranno, anche in assenza di incentivi. Se la ripresa continuerà ad essere anemica e l'occupazione cesserà di crescere, anche il flusso di rapporti stabili si attenuerà, il *Jobs Act* avrà fallito questo obiettivo e tutto dovrà essere riconsiderato.

Le scelte effettuate per e nel 2015 hanno, tuttavia, degli aspetti positivi, anche se alla fine risultassero temporanei. Se proseguirà la tendenza ad un calo dei licenziamenti ⁽⁶⁶⁾, il risultato minimale di aver fatto crescere le assunzioni a tempo indeterminato solo in un breve periodo di tempo non è disprezzabile, come non è disprezzabile, a mio avviso, il fatto che delle nuove assunzioni a tempo indeterminato che hanno beneficiato degli incentivi più della metà vadano ricondotte a trasformazione di rapporti a termine o di apprendistato già in essere: non è male passare dalla precarietà alla (pur attenuata e relativa) stabilità.

Si deve osservare, in ogni caso, che l'esistenza di forti incentivi di carattere generale per la fattispecie "comune" o "normale" di rapporto di lavoro tende a metter in secondo piano i benefici collegati a tipologie contrattuali particolari, alle quali ormai si ricorre (in misura minore rispetto al passato) per altre ragioni che non siano gli incentivi economici, come sta avvenendo, ad esempio, per l'apprendistato, calato nel 2015 del 20% e non destinato, a mio avviso, ad una significativa ripresa, nemmeno dopo l'intervento del *Jobs Act* ⁽⁶⁷⁾. Se si considera il rapporto tra il lavoro a tempo indeterminato ed altre forme di lavoro non standard, si nota che mentre il flusso del primo continua a crescere, quello dei contratti a termine è rimasto invariato. Sono aumentati, invece, i rapporti di lavoro in somministrazione e più che raddoppiati quelli a tempo indeterminato ⁽⁶⁸⁾. La causa molto pro-

⁶⁵ V. G. LUDOVICO, *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti atipici*, in *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, cit., 227, 231.

⁶⁶ Pietro Ichino segnala, in un suo secondo editoriale della *News* n. 383 dell'8 marzo 2016, che negli ultimi 4 mesi i licenziamenti sono diminuiti quasi del 15%.

⁶⁷ Per le ragioni che motivano questa opinione rinvio a *Jobs act e lavoro stabile: l'obiettivo sarà raggiunto?*, inviato per gli Scritti in onore di Raffaele de Luca Tamajo, dattiloscritto.

⁶⁸ Sul punto v. M. D. FERRARA, *Somministrazione di lavoro e sistemi antielusivi tra diritto europeo e diritto interno dopo il Jobs Act*, relazione svolta al seminario tenutosi a Firenze il 13 aprile 2016 nell'ambito dell'iniziativa "Itinerari della ricerca giuslavoristica. Colloqui fiorentini tra

tabilmente è da ricondursi alla loro quasi liberalizzazione. Ma si tratta di qualche decina di migliaia in un anno rispetto al milione e mezzo di rapporti diretti *sine die*. Quanto al lavoro autonomo economicamente dipendente, seguendo l'indirizzo della riforma Fornero, il *Jobs Act* ha proseguito sulla strada del suo forte ridimensionamento, mettendo fine al contratto a progetto ed alla associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed estendendo le tutele proprie del lavoro subordinato a quello autonomo etero-organizzato ⁽⁶⁹⁾. Queste innovazioni, accompagnate dagli incentivi alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato hanno contribuito alla ricordata forte diminuzione nel 2015 delle collaborazioni autonome.

Era ben prevedibile che sul comma 1 dell'art. 2 del d. lgs. n. 81/2015, si aprisse un vivace dibattito dottrinale in merito agli effetti, rispetto alla fattispecie di cui all'art. 2094 c.c., della nozione di "rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". Mi sembra che il legislatore abbia voluto risolvere problemi pratici, tentando di tenersi lontano da scelte sulla definizione della fattispecie del lavoro subordinato ⁽⁷⁰⁾. Forse consapevole del contrasto di opinioni sul fatto che le collaborazioni etero-organizzate già rientrino nella tipologia del lavoro subordinato oppure no ⁽⁷¹⁾, attraverso la mera estensione della relativa disciplina ha inteso superare il problema della qualificazione del rapporto, generalizzando ciò che, caso per caso, molto spesso già fanno i giudici, che traggono dalla prova degli elementi della etero-organizzazione indici presuntivi della etero-direzione. Si tratta di una operazione che porta semplificazione e chiarezza su un aspetto,

ricercatori e studenti", la quale ritiene che questo fenomeno possa evidenziare una possibile trasformazione delle funzioni del contratto di somministrazione di lavoro rispetto ai compiti che il legislatore e il mercato del lavoro gli avevano tradizionalmente attribuito, facendolo passare da strumento volto a vivacizzare il mercato (con forti limiti ed in base alla regola della "trasparenza" nella gestione dei rapporti di lavoro) a canale preferenziale nei procedimenti di selezione dei lavoratori e di costituzione dei rapporti di lavoro.

⁶⁹ V. gli artt. 2, 52-54 del d. lgs. n. 81/2015.

⁷⁰ In questo senso v. anche V. FILI', *Le collaborazioni organizzate dal committente nel d. lgs. n. 81/2015*, LG. 2016, 1091 ss. Nella stessa direzione è stato rilevato che il legislatore ha voluto perseguire finalità esclusivamente antielusivo (v. M. MAGNANI, *Autonomia, subordinazione, coordinazione nel d. lgs. n. 81/2015*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT - 294/2016, 22) ovvero che la norma contiene una disposizione di "normalizzazione", "volta ad estendere la disciplina del lavoro subordinato ad aree limitrofe frequentemente inquadrate nelle collaborazioni coordinate e continuative ancorché di fatto assimilabili al lavoro dipendente" (v. G. FERRARO, *Collaborazioni organizzate dal committente*, in *Jobs Act: un primo bilancio*, cit., 331 ss).

⁷¹ Nel primo senso v., ad es., P. TOSI, *L'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 81/2015: una norma apparente?* in *Jobs Act: un primo bilancio* cit., 634 ss. e L. NOGLER, *La subordinazione nel d. lgs. n. 81 del 2015: alla ricerca dell'"autorità del punto di vista giuridico"*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT- 267/2015, 24; nel secondo A. PERULLI, *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, LD, 2015, 271.

ma che aggrava i problemi su un'altra questione, quella della distinzione tra le collaborazioni appena esaminate e quelle di cui all'art. 409, n. 3, del c.p.c.

Dubito, tuttavia, che tutte le false collaborazioni abbiano seguito la strada virtuosa voluta dal Governo. Il gigantesco aumento del lavoro a *voucher* mi pare dimostri, infatti, che solo una parte del lavoro etero-organizzato passi nell'area del lavoro protetto dalle norme sul lavoro subordinato, dato che i *voucher*, a detta di tutti, consentono grande abusi e fanno crescere il lavoro irregolare⁽⁷²⁾. A ogni modo, nell'area del lavoro autonomo sono da attendersi novità, quanto alle scelte occupazionali, sia in relazione alle emanande norme che prevedono alcune forme di tutela anche per quello non etero-organizzato⁽⁷³⁾, sia in relazione alla volontà del Governo di porre un freno al sistema dei *voucher* attraverso la loro tracciabilità da ottenersi con l'introduzione dell'obbligo per le imprese di una comunicazione telematica prima del loro utilizzo.

6. CONCLUSIONI

La riforma Fornero ed il *Jobs Act* sono stati spesi dal nostro Paese come riforma strutturale da esibire alle istituzioni europee per ottenere il rinvio del pareggio di bilancio, della riduzione del debito e del deficit⁽⁷⁴⁾. Il dichiarato obiettivo fondamentale della riforma del mercato del lavoro è l'incremento dell'occupazione e all'interno di questo obiettivo si sono voluti mutare i rapporti tra le varie tipologie di contratti di lavoro a favore di quelle più stabili e a danno di quelle che contribuiscono alla segmentazione del mercato. Per raggiungere questi obiettivi sono stati utilizzati due strumenti. Il contratto a tempo indeterminato è stato reso più appetibile mediante il rafforzamento dei poteri imprenditoriali in tema di licenziamento, mutamento delle mansioni e controlli a distanza⁽⁷⁵⁾. A ciò nel corso del 2015 sono stati affiancati i forti incentivi economici a beneficio delle assunzioni a tempo indeterminato. Il risultato è stato quello voluto, almeno

⁷² V. *amplius* A. ZILLI, *Accessorio a chi? Lavorare per voucher dopo il D. Lgs. n. 81/2015, LG, 2015, 1170 ss.*

⁷³ Su un possibile nuovo sistema protettivo v. A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, W.P.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT, n. 235/2014. Sulla necessità di un simile intervento v. anche M. DEL CONTE, *Il "Jobs Act" e la protezione del lavoro*, cit., 38.

⁷⁴ Così F. CARINCI, *A proposito di Jobs Act*, ADL, 2015, 1109. Sulle riforme strutturali come strumenti che producono effetti positivi a lungo termine sul bilancio, sulla valutazione da parte della Commissione Ue dei risultati con esse ottenuti e sugli indici della valutazione v. D. GOT-TARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, LD, 2015, 242 ss.

⁷⁵ Riguardo al primo si è detto che ora il diritto del lavoro si basa su un contratto intimamente sbilanciato, perché il datore di lavoro dispone della possibilità di licenziare arbitrariamente, dovendo pagare importi che non costituiscono un deterrente dinanzi ad un lavoratore che non corrisponde più alle esigenze dell'impresa (v. ancora L. ZOPPOLI, *Contratto a tutele crescenti* cit., 16).

sul piano dell'ottica del "meglio un contratto più diseguale per tutti che la frammentazione dei mille contratti/rapporti di breve durata". L'aumento del rapporto standard si è accompagnato ad una crescita dell'occupazione complessiva piuttosto ridotta, ma vi è stata certo una quasi cannibalizzazione della forma di lavoro "dominante" nei confronti delle altre tipologie contrattuali, il che, tra l'altro, ha privato di gran parte del loro significato le forme di incentivazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori. Diminuiti gli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato, la crescita del lavoro standard è proseguita, ma a ritmo più lento ed è difficile prevedere come la situazione si evolverà. Se non ci sarà una buona crescita economica, sarà difficile un aumento dell'occupazione, in quantità e qualità, e gli incentivi normativi potranno fare poco. Il *Jobs Act* ha, tuttavia, insegnato qualche cosa. Invece che perdere tempo a calibrare specifici e minuti incentivi o correre dietro alle continue variazioni delle preferenze tipologiche, è meglio intervenire con strumenti forti e decisi. E quindi, più che voler stimolare i rapporti standard, sarebbe bene impiegare la maggior parte delle risorse per far crescere l'economia in modo deciso, derivandone di conseguenza una crescita occupazionale e pure una buona occupazione. D'altra parte, se il diritto del lavoro oggi è finalizzato non tanto a garantire a ogni singolo una certa dose di garanzie, ma a stimolare, come fattore macroeconomico, la domanda di lavoro ⁽⁷⁶⁾, un insuccesso del *Job Act* su questo piano sarebbe piuttosto grave e si dovrebbe ripensare tutto: a cosa sarebbero servite le tante restrizioni alle tutele dei lavoratori?

⁷⁶ V. F. CARINCI, *A proposito di Jobs Act*, 1116 e similmente A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: nasce un "nuovo paradigma" o prevale la continuità con la precedente struttura disciplinare?*, in *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, a cura di L. FIORILLO – A. PERULLI, Giappichelli, 2015, 10.