



## La riforma vista dal Mezzogiorno

Lorenzo Zoppoli\*

### 1. Contro un approccio esegetico-distruttivo della «riforma M/F»

Alla fine la riforma Monti-Fornero (in seguito «riforma M/F»<sup>1</sup>) – ovvero il disegno di legge 3249 «recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» – è approdata in Parlamento e, salvo imprevisti politici clamorosi, sembra avere buone probabilità di giungere al termine del suo percorso legislativo. Intanto fioccano i primi commenti, comprensivi di valutazioni disparate, ma con una polarizzazione netta: da un lato il governo «tecnico» e la sua «anomala» maggioranza, che mostrano ormai di aver esaurito le forze da dedicare al tema (salvo scaramucce pre-elezioni amministrative) e che tendono (ovviamente) a esaltare la portata politico/simbolica della grande riforma; dall'altro i tanti «tecnici» non ministri, più o meno autorevoli, che manifestano in linea di massima una crescente insoddisfazione per le soluzioni faticosamente escogitate, soprattutto in ordine all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori<sup>2</sup>.

D'istinto, e a scanso di equivoci, mi annovererei tra i secondi, essendo proprio evidente quanto il disegno di legge, sui punti più caldi del dibattito riformista in materia, condotto da Monti sulle orme di Berlusconi, riveli le tracce di compromessi politici terribilmente complicati, risolti assai male sotto il profilo tecnico-giuridico e dall'impatto economico in-

\* Lorenzo Zoppoli è docente di Diritto del lavoro nell'Università «Federico II» di Napoli.

<sup>1</sup> Proprio per il suo significato simbolico faccio ricorso grafico a una sorta di matema lacciano, anche se difficilmente con esso si potrà alludere a un'unità di sapere minimo.

<sup>2</sup> Con sporadiche eccezioni: vedi, per tutti, Leonardo, 2012; Maresca, 2012 (quest'ultimo però con qualche critica, destinata a ispirare ulteriori modifiche di provenienza governativa al disegno di legge: vedi la versione del disegno di legge 3249 approvata al Senato, prima in Commissione e poi in Aula).

certo (ma di un'incertezza che oscilla tra un ottimistico nulla e una blanda negatività). Avverto però un'altrettanto istintiva resistenza ad accordarmi al sempre più nutrito corteo dei critici con la bacchetta dei superprofessori, resistenza che tendo a ricondurre essenzialmente a una crescente com-passione verso la disperata impresa montiana che, nel giro di poche settimane, sembra aver abbandonato il carro trionfante della *dike* liberista per essere caricata di nuovo su una qualsiasi barella di una croce rossa nostrana.

Senonché, per sparare su quest'ultima, com'è noto, occorre violare persino lo *ius belli*. E io non me la sento, soprattutto se assumo il punto di vista del Mezzogiorno (dove mi sento radicato in quanto cittadino e in quanto docente della Federico II), cioè di quella parte del paese che più ha bisogno di migliorare la resa delle istituzioni e delle norme che riguardano mercati del lavoro sempre più in sofferenza<sup>3</sup>. Preferisco allora attermi almeno a un ultimo brandello di rispetto per le regole del vivere collettivo, mantenendo un filo di speranza (e aspettando il testo finale della legge per esercitare fino in fondo il mestiere del giurista critico).

Per far questo, però, devo necessariamente dare la prevalenza a una valutazione complessiva del disegno di legge 3249, una valutazione che riguarda il suo iter e i suoi equilibri sistematici. Quindi la storia, la politica, i valori e le tendenze in atto da tempo nella riforma dei fondamenti del nostro stato sociale. Ciò non mi esimerà dal dire qualcosa sugli aspetti tecnico-giuridici più di dettaglio: ma ho l'impressione che il maggiore limite di questa riforma sia proprio l'aver riproposto un'antica impotenza sulle tematiche generali, bilanciata da un accanimento nella disciplina delle minuzie. Ma andiamo con ordine.

<sup>3</sup> Proprio in concomitanza con il 1° maggio 2012 l'Ires Cgil campana ha reso noto i risultati di una ricerca dalla quale risulta che dal 2004 a oggi la Campania ha perso 294 mila posti di lavoro (24.500 in agricoltura, 82 mila nell'industria e ben 147.500 in servizi, terziario e attività commerciali). I disoccupati sono aumentati di ben 50 mila unità dal 2009 a oggi (circa 40 mila solo nel 2011, rispetto ai quali risultano 600 vertenze sindacali ancora non definite); il tasso di lavoro variamente irregolare e sommerso in provincia di Napoli è al 35 per cento. Secondo un altro studio della Uil, aggiornato al marzo 2012, nella regione risultano 6.600 lavoratori in cassa integrazione ordinaria e 11 mila in cassa integrazione straordinaria. Per un'analisi meno recente, ma più ampia, vedi Cimaglia, Corbisiero, 2010.

## 2. Gli obiettivi «qualitativi» della riforma

Innanzitutto le dichiarazioni di principio, contenute nell'art. 1. Le finalità dichiarate sono:

- creazione di un mercato del lavoro inclusivo e dinamico...
- in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità...
- nonché alla crescita sociale ed economica...
- e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione.

Nulla di particolarmente innovativo: basti ricordare che l'art. 1 del d.lgs. 276/03 finalizzava le proprie disposizioni ad «aumentare i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro». Nel disegno di legge 3249 colpiscono però positivamente l'accentazione sul dinamismo del mercato del lavoro, sull'occupazione di qualità, sulla crescita *anche* sociale e sulla riduzione *permanente* del tasso di disoccupazione: tutti elementi che farebbero pensare a un accantonamento di parametri puramente quantitativi per impostare e misurare l'efficacia delle politiche del lavoro e della sua regolazione<sup>4</sup>.

Naturalmente si tratta poi di andare a riempire di contenuti questi obiettivi così generali. E, in parte, si può ancora attingere all'art. 1 comma 1, nel quale si legge che la riforma vuole:

- favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili;
- ribadire il valore prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale «contratto dominante»;
- valorizzare l'apprendistato come modalità prevalente per l'ingresso al lavoro dei giovani;
- rendere più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive, in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone;
- promuovere una maggiore inclusione delle donne e dare nuove opportunità di impiego o di tutela del reddito ai lavoratori ultracinquantenni che perdano il posto di lavoro.

La precisazione di questi cinque obiettivi mi pare in notevole e indubbia coerenza con le premesse «qualitative» di cui ho detto. Ovviamente anche rispetto a essi occorre poi scendere nel concreto.

<sup>4</sup> Sulla caratterizzazione qualitativa del diritto del lavoro, vedi Perulli, 2011.

Già però nell'elencare le finalità della legge, l'art. 1 indica altri due obiettivi che mi paiono meno chiaramente connessi con la promozione di un lavoro di qualità. Si tratta di «redistribuire in modo più equo» le tutele dell'impiego, che dovrebbe significare, da un lato, «il contrasto all'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali» (la «flessibilità cattiva», di cui più volte ha parlato la ministra Fornero), dall'altro, l'adeguamento «contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento della disciplina del licenziamento, con previsione [...] di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie» (e siamo alla ben nota «flessibilità in uscita»). Il primo di questi due obiettivi si amplia poi alla lett. e) dell'art. 1, divenendo un generale (e sgrammaticato) contrasto degli «usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali».

Par di capire, insomma, che il legislatore in passato ha combinato pasticci seri in ordine alle tipologie e agli istituti contrattuali, pasticci ai quali Monti e Fornero vogliono porre rimedio. Questo tipo di intervento ha a che vedere con la qualità della strumentazione giuridica, più che con la qualità del lavoro. Si accomodino dunque i riformatori, ma consapevoli di operare soprattutto sulle norme (e sulle politiche del diritto) e non sulla realtà del mercato. Se così è, l'intervento sulla disciplina del licenziamento appare subito fuori quadro (nel senso che non c'entra con i guasti prodotti dalla flessibilità «progressivamente» introdotta), se non fosse per l'accento alle «esigenze del mutato contesto di riferimento».

Purtroppo, però, l'accento è duro da capire per chi voglia interpretare la norma: si parla di andamenti dell'economia? di indirizzi europei? di equilibri interni al diritto del lavoro? di problemi di costi complessivi? di equità delle tutele? Tutte ipotesi plausibili e prospettabili, se si fa riferimento al dibattito che ha accompagnato questa riforma (Carinci, 2012a; Caruso, 2012; Ichino, 2011; Zoppoli, 2012); ma, come si cercherà di dire anche più avanti, tutte ipotesi che non appaiono né chiare né davvero esplicative degli interventi di seguito realizzati (e leggere la relazione di accompagnamento al disegno di legge non serve davvero a niente). Al punto che subito si rivela la principale delle contraddizioni di questa riforma: favorire la stipulazione del contratto a tempo indeterminato (il contratto dominante) in quanto più stabile (art. 1 lett. a), al contempo ridurre le tutele contro i licenziamenti previste per il medesimo contratto

(una riduzione tortuosa ma indiscutibile: vedi, soprattutto, le disposizioni dell'art. 14, che modifica l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori).

### **3. La stabilità del lavoro attraverso il contratto di lavoro a tempo indeterminato (c.d. contratto dominante): un regresso delle tutele dalle confuse conseguenze socio-economiche**

Come ho detto altre volte (Zoppoli, 2011a, p. 180), qualcosa a questo punto non quadra né sul piano della verità né sul piano delle coerenze giuridiche. Se si promuove il contratto di lavoro a tempo indeterminato in quanto portatore di «stabilità», si ha il dovere di configurare il contratto medesimo in modo coerente con la caratterizzazione. Certo, il concetto di «stabilità» è suscettibile di discussioni e approfondimenti; e persino di profonde critiche (Ballestrero, 2009; Bronzini, 2011, p. 101). Ma dalla norma di apertura si enuncia una chiara filosofia, diversa da quella della riforma Biagi. Quest'ultima, se vogliamo, non entrava nel merito della stabilità dei contratti di lavoro. Puntava, come oggi si dice, sulla *flexibility at the margin*, cioè sulla tipologia non standard di contratti di lavoro, al fine di incrementare il numero di occupati (Carinci, 2012b).

L'iniziale omaggio alla stabilità era essenzialmente di maniera, volto a non collidere con valori e politiche sindacali ancora maggioritarie (le modifiche all'art. 18 vennero all'epoca sconfitte «in piazza» e inserite in un disegno di legge destinato a restare su un «binario morto», fino a essere riscoperte negli ultimi anni, prima con la legge 183/2010, poi nel dibattito che ha portato al disegno di legge 3249). In effetti la riforma Biagi puntava su forme di lavoro anche precarie pur di ridurre i tassi di disoccupazione in preoccupante crescita. Si trattava di un affiancamento del lavoro standard a opera di tanti «lavoretti», quantitativamente destinati a essere sempre più significativi, ma giuridicamente appunto marginali.

Sotto il profilo del sistema e della logica giuridica, dunque, la riforma Biagi si presentava più agevole o indolore. Invece la «riforma M/F» dichiara proprio guerra ai «lavoretti», vuole la stabilità garantita proprio dal contratto di lavoro a tempo indeterminato, che deve tornare a essere dominante. Ma quale stabilità è effettivamente garantita dalla disciplina di questo contratto dal diritto vigente anche alla luce delle modifiche che la riforma vuole introdurre? Si tratta di una domanda cruciale, alla quale

deve essere data una risposta chiara se non si vuole continuare a inquinare la cultura giuridica – oltre che politica, economica e sindacale – del nostro paese.

Oltre tutto capire cosa vuole ottenere il legislatore in ordine alla qualità del lavoro promosso (sulla quantità è relativamente più semplice; e comunque la quantità è tributaria della qualità attesa) è fondamentale anche sotto un altro aspetto. Infatti, sempre l'art. 1 del disegno di legge 3249 mette in primo piano l'istituzione presso il ministero di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione al quale concorrono le parti sociali e un nutrito gruppo di soggetti, tra cui università ed enti di ricerca (c'è da sperare non solo settentrionali). A dover essere monitorati e valutati devono sicuramente essere anche, se non soprattutto, gli aspetti qualitativi del lavoro, modificato dalla «riforma M/F». Allora, a tali fini, quale nozione di «stabilità» si dovrà assumere?

Una possibile risposta è: qualsiasi contratto di lavoro a tempo indeterminato può essere considerato stabile. Mi sembra però una risposta davvero formale, da legulei di quart'ordine. Già infatti nell'attuale diritto del lavoro il regime giuridico dei contratti a tempo indeterminato si differenzia secondo il settore, la dimensione dell'impresa, la qualifica del lavoratore. Si dovrebbe almeno concordare su un significato minimo di stabilità, rinvenibile nel divieto legale di licenziabilità *ad nutum*<sup>5</sup>. Ma, come ben sappiamo, l'esistenza di un mero divieto nulla dice sulla sua effettività. Nella struttura di un precetto il divieto configura il comportamento che l'ordinamento considera negativamente; molteplici sono poi le gradazioni di tale negatività, e qui un ruolo prevalente va riconosciuto ai meccanismi sanzionatori che colpiscono più o meno duramente i comportamenti vietati, facendo in modo che non vengano proprio posti in essere (efficacia deterrente della sanzione) o che, una volta posti in essere, possano essere rimossi o, quanto meno, siano tanto costosi da non essere suscettibili di facile reiterazione.

Proprio in materia di licenziamento sappiamo che il punto cruciale è la differenza di possibili regimi sanzionatori previsti per i recessi genericamente *contra legem*. Con la riforma Monti quel regime si differenzia ancora di più, elevando l'incertezza proprio in merito alle prospettive di stabilità,

<sup>5</sup> Vedi Napoli, 2002, p. 166. Questo significato minimo è ormai garantito a tutti i lavoratori dall'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei in vigore dal 2009.

in quanto è sicuramente meno rischioso e meno costoso per il datore licenziare il lavoratore, persino senza un giustificato motivo soggettivo o oggettivo (vedi il nuovo testo dell'art. 18, commi 5, 6 e 7). La reintegrazione non è più la sanzione unica neanche per le imprese maggiori, e il contratto potrà in molti casi essere risolto pagando un'indennità non troppo elevata, comunque maggiore di quella prevista per le imprese più piccole. In effetti assistiamo a un netto regresso nella tutela della stabilità del contratto di lavoro per gli occupati nelle imprese un po' più grandi, dovuto al drastico ridimensionamento della reintegrazione (che rimane come sanzione unica e certa soltanto per il licenziamento discriminatorio e poco altro<sup>6</sup>), e a un potenziale sventagliamento delle sanzioni di tipo indennitario/risarcitorio, che possono andare da un minimo di 2,5 mensilità (vedi art. 8, legge 604/1966) a un massimo di 24 mensilità (art. 18 comma 5 dello Statuto dei lavoratori, nella versione riformata dall'art. 14 del disegno di legge 3294).

Dunque il contratto a tempo indeterminato – escluso il mero riferimento al divieto di licenziabilità *ad nutum*, che di per sé nulla dice sulla sua effettività – non incorpora una nozione sufficientemente precisa di stabilità: sia perché non è il contratto a essere corredato da una precisa tipologia sanzionatoria<sup>7</sup>, bensì l'atto di recesso in base al vizio che presenta; sia perché non è dato sapere aprioristicamente il prezzo di un licenziamento illegittimo, che oscilla da un minimo irrisorio (anche per le piccole imprese: ma va considerato che quel minimo può riguardare imprese fino a 59 dipendenti) a un massimo che può avere un effetto di

<sup>6</sup> Cioè quello intimato a causa di matrimonio, gravidanza o adozione, utilizzo di congedo parentale, motivo illecito determinante ai sensi dell'articolo 1345 del Codice civile. Al riguardo è stato osservato che comunque la nuova disciplina sarebbe peggiorativa in quanto: non comprende tutti i motivi discriminatori, lasciando ad esempio fuori il licenziamento per ritorsione (vedi Guglielmi, 2012; anche se adotterebbe una nozione più blanda di motivo illecito determinante rispetto all'art. 1345 del Codice civile); prevede un limite al risarcimento dovuto al lavoratore in caso di licenziamento nullo (vedi il nuovo art. 18 comma 4, limite fissato in 12 mensilità), che se si applicasse il diritto comune non opererebbe. Questa ultima osservazione però non è riferibile al licenziamento discriminatorio per il quale c'è solo la determinazione di un minimo di cinque mensilità, come nel vigente testo dell'art. 18.

<sup>7</sup> Vedi, per qualche ragionamento e mancato esperimento, l'elaborazione della legge regionale 14/09, testo unico sul mercato del lavoro in Campania (su cui Zoppoli, 2007; Santucci, 2008, p. 256). Qualche esercizio logico si può fare anche intorno alla durata minima di un'offerta di lavoro incentivabile come lavoro di qualità.

deterrenza, almeno nelle imprese medio-piccole, ma che comunque dipende dall'orientamento del giudice nella singola controversia (*contra* Maresca, 2012; ma con motivazione quanto meno poco argomentata, specie nel contesto di un'ottima analisi esegetico-ricostruttiva della nuova disciplina del licenziamento).

Maria Vittoria Ballestrero già tempo addietro aveva cercato di individuare un valore economico/risarcitorio della stabilità; ma aveva sconsolatamente e condivisibilmente concluso: se il «prezzo» del licenziamento illegittimo per il datore di lavoro è sempre più basso, che valore ha la stabilità? Intanto il disegno di legge 3249, pur abbassando ulteriormente il «prezzo» del licenziamento illegittimo, tende in astratto a rilanciare il valore della stabilità. Si tratta di un'evidente contraddizione di fondo. Dopo la «riforma M/F» la nozione giuridica di stabilità, che già non era facile ricostruire in modo certo e univoco, viene ulteriormente frantumata e resa incerta. Non è perciò più utilizzabile per valutare la qualità del lavoro promosso. Probabilmente occorrerà «ibridare» la nozione giuridica (ad esempio ritenendo che la stabilità vada intesa come aspettativa di continuità retributivo/previdenziale; ma, com'è noto, l'aspettativa è figura soggettiva ben poco tutelata dal diritto: vedi, per una riflessione di ampio respiro, Occhino, 2004) oppure sostituirla con una nozione socio-economica.

Nel secondo caso, quale nozione? Non tocca a me dirlo. Temo però che occorra guardare a nozioni assai più impegnative di quelle che offre la tipologia giuridica dei contratti di lavoro: ad esempio, «è stabile quel rapporto che si svolge ininterrottamente presso un medesimo datore di lavoro», oppure «è stabile un rapporto che garantisce continuità di reddito» ecc. Oppure occorre utilizzare la nozione di *employment security*<sup>8</sup>, così come proposta dal lessico della *flexicurity* europea, che la differenzia da quella di *job security*<sup>9</sup>. Sarà interessante verificare, alla luce di queste nozioni, se le modifiche alla disciplina dei licenziamenti introdotte dal disegno di legge 3249 incrementeranno per davvero la stabilità socio-economica dei rapporti di lavoro. In particolare, sarà interessante verificarlo nel Mezzogiorno.

<sup>8</sup> Vedi, da ultimo, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012, p. 22, che si riferisce «all'alta probabilità di conservare il lavoro non necessariamente con lo stesso datore di lavoro».

<sup>9</sup> Ivi, intesa come «alta probabilità di conservare il rapporto di lavoro in atto».

#### **4. Crescita, occupazione e redditi da lavoro: rimangono le alternative, ma la via si fa più stretta**

Venendo alla finalità centrale del provvedimento, cioè la crescita sociale ed economica, c'è da chiedersi quali ricadute, dirette o indirette, i vari interventi prefigurino sui redditi da lavoro. Sia chiaro, non intendo affrontare la questione di quanto le nuove norme del disegno di legge 3249 siano davvero utili a promuovere la crescita socio-economica. Questo profilo non può essere affrontato dal giurista. Dalla trama regolativa, invece, si può provare a capire se la «riforma M/F» contiene precise scelte in materia di costi e redditi da lavoro dipendente. Sappiamo infatti che qui si annida uno dei dilemmi più complessi sotto i profili politico e tecnico, perché la crescita economica richiede una riduzione del costo del lavoro (preferibilmente per unità di prodotto: il cosiddetto clup) a vantaggio della competitività/produttività delle imprese italiane, non meno di un sostegno ai redditi dei lavoratori/consumatori, indispensabile per alimentare la domanda. Sappiamo anche che il salario medio in Italia è tra i più bassi d'Europa. Per avere crescita economica occorre quindi incrementare la produttività, incrementando anche i livelli salariali. Quali scelte fa il legislatore per progredire lungo questa via, indubbiamente già assai stretta?

Qui le finalità dichiarate paiono più rispondenti alla strumentazione predisposta. Se si parte dall'obiettivo di realizzare un «mercato del lavoro più inclusivo e dinamico», specie con riguardo a donne, giovani e ultracinquantenni, si può rilevare che appaiono diretti ad aumentare l'inclusività:

- l'art. 5, che introduce varie modifiche al recente testo unico sull'apprendistato, tutte intese a promuovere l'assunzione di più apprendisti (tre ogni due lavoratori qualificati o specializzati, invece di 1/1), con contratti dalla durata minima di sei mesi, la cui prosecuzione al termine dell'apprendistato è condizione per assumere nuovi apprendisti. Il contratto di apprendistato è precipuamente diretto ai giovani (15/29 anni); si dubita però che esso possa sortire in tempi brevi apprezzabili risultati al Sud, essendo uno strumento sinora «largamente concentrato al Centro-Nord» (Carinci, 2012b);
- l'art. 53, che riduce il costo del lavoro abbattendo del 50 per cento i contributi a carico del datore di lavoro che assuma lavoratori con al-

meno 50 anni e disoccupati da oltre 12 mesi; oppure donne di qualsiasi età, prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, nelle regioni dove è ammissibile l'uso dei fondi strutturali europei, o da almeno 24 mesi, nelle altre regioni<sup>10</sup>;

- la riforma della somministrazione (vedi art. 20 comma 5ter del d.lgs. 276/03 introdotto dal d.lgs. 24/2012, riconducibile alla stessa linea di politica del diritto), che eleva la possibilità di utilizzare senza causale i percettori di indennità di disoccupazione, di ammortizzatori sociali e i lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati di cui all'art. 2 n. 18 e 19 del regolamento CE 800/2008.

Invece appaiono precipuamente dirette ad aumentare la dinamicità del mercato:

- le già illustrate modifiche alla disciplina dei licenziamenti, che rendono senz'altro più agevole il dimensionamento congiunturale degli organici aziendali anche in quelle imprese in cui meno frequente è il ricorso ai licenziamenti collettivi (15-100 dipendenti) (Leonardo, 2012), e che sembrano compensare largamente gli irrigidimenti nella disciplina del contratto a termine, nel lavoro a progetto e nel lavoro autonomo, volti a colpirne l'uso distorto e a riversarne una parte nei contratti di lavoro subordinato;
- la facoltà di stipulare il primo contratto a termine senza causale (art. 1 comma 1 bis del d.lgs. 368/01 come modificato dall'art. 3 comma 1 del disegno di legge 3249), con effetto di possibile accelerazione del turn-over dei lavoratori a termine.

Le misure volte ad accentuare la dinamicità sono tali da influire sulla produttività senza elevare i redditi; anzi, la maggiore sostituibilità dei lavoratori può facilitare una contrattazione dei salari al ribasso, specie laddove non ci sono sindacati o non c'è specifica copertura da parte dei contratti collettivi. Le misure a sostegno dell'inclusività possono invece determinare un relativo allargamento della popolazione che ha accesso a redditi da lavoro, ma senza alcuna influenza sulla qualità dei redditi stessi né nell'immediato né in prospettiva. Anzi, la possibilità di ricorrere a contratti dal costo più basso può indurre un effetto sostitutivo depressivo anche dei livelli salariali.

<sup>10</sup> Ma queste norme paiono essere strettamente connesse con l'abrogazione del contratto di inserimento (art. 4), del quale si conservano alcune agevolazioni per donne e ultracinquantenni.

Invece la valorizzazione dell'apprendistato per i giovani può essere ambivalente: può accrescere l'occupazione giovanile (e per elevarne la quantità la «riforma M/F» qualcosa fa, come si è visto), accompagnandola a salari ridotti (vedi art. 2 comma 1 lett. c del d.lgs. 167/2011). Ma può anche, in prospettiva, migliorarne la qualità (e quindi i livelli retributivi), se si tratta di vero e proprio apprendistato. Bisogna invece rilevare che non vi sono interventi immediati sugli stage, una forma di mercato sfruttamento del lavoro giovanile, per il quale l'art. 12 rinvia a una delega governativa, da esercitare entro sei mesi, in base a criteri non del tutto rassicuranti.

#### **5. Estensione ed equità degli ammortizzatori sociali: tra un passato glorioso e un futuro sempre più «corto»**

Importante è anche l'intervento sugli ammortizzatori sociali, rispetto ai quali la «riforma M/F» era partita con intenzioni ambiziose, in primis puntando all'eliminazione della cassa integrazione guadagni, da sostituire con istituti dalla portata assai più ampia e con una funzione non meramente assistenziale.

Come già altre volte in passato, si è invece convenuto sulla necessità di mantenere pressoché inalterata sia la cassa integrazione ordinaria sia quella straordinaria, salvo eliminarne l'intervento in caso di imprese sottoposte a procedure concorsuali (vedi, al riguardo, l'accurata e tempestiva analisi di Ferraro, 2012). Quanto all'estensione a imprese e lavoratori in precedenza esclusi, al momento si registra: a) per le imprese con meno di 15 dipendenti, un nulla di fatto; b) per le imprese con più di 15 dipendenti, l'introduzione per i settori finora esclusi dalla cassa integrazione dell'obbligo di istituire, entro il 31 marzo 2013, fondi di solidarietà autofinanziati, sulla base di accordi collettivi efficaci *erga omnes*; in mancanza di tali accordi, i fondi verranno istituiti d'autorità. In attesa di quanto potrà accadere, è stata persino mantenuta, fino al 2016, la possibilità degli ammortizzatori in deroga, sempre sulla base di accordi collettivi. Su questo fronte, dunque, le innovazioni sono minime (così anche Ferraro, 2012), salvo quanto potrà accadere nei diversi settori nel prossimo anno.

Sul piano del sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati c'è invece l'introduzione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi, art. 22-ss.),

che assorbe l'indennità di mobilità e l'indennità ordinaria di disoccupazione, ed è la misura di carattere più universalistico, riguardando tutti i dipendenti del settore privato, gli apprendisti e i lavoratori a termine delle pubbliche amministrazioni. Intorno all'Aspi si realizza il nuovo baricentro del nostro sistema di sicurezza sociale. Confrontando il mero dato normativo, le novità appaiono frutto di un compromesso diretto a ridurre i trattamenti di mobilità a favore di quelli previsti per la disoccupazione, equiparando categorie prima distinte in modo abbastanza casuale ed estendendo un trattamento certamente migliore a settori e lavoratori prima esclusi dal sistema di sostegno al reddito connesso alla mobilità, che coincideva con l'area della cassa integrazione guadagni. I miglioramenti riguardanti i trattamenti di disoccupazione veri e propri non appaiono però soggettivamente così consistenti quanto i drastici tagli operati ai percettori delle indennità di mobilità. Questi ultimi, se collocati al Sud e ultracinquantacinquenni, si vedono ridurre il sostegno al reddito sia nell'entità sia nella durata (eclatante la riduzione della durata: da 48 mesi a 18). Invero il sistema entrerà in vigore solo dal 2016 e nel frattempo le riduzioni saranno gradualità (Ricciardi, 2012); ma ciò non toglie che, a partire dal 1° gennaio 2017, tutti i disoccupati italiani potranno avere un sostegno al reddito più o meno simile a quello previsto per la cassa integrazione guadagni (con un tetto massimo di 1.119 euro) per 12 mesi, se di età inferiore a 54 anni, e di 18 mesi per gli altri.

Per valutare l'impatto che avrà questa riforma occorre avere un quadro ben chiaro della platea dei destinatari. Non è facile (e la questione dei cosiddetti esodati induce preoccupazione seria), ma la previsione della graduale sostituzione dell'Aspi all'indennità di mobilità mi pare assai significativa: si fa in modo che coloro che cominciano a percepire la seconda dal 2013 non subiscano alcuna decurtazione nella durata; mentre l'ingresso nell'area del sostegno al reddito dei disoccupati avviene già dal 2014, con durata sempre più ridotta per i lavoratori in mobilità (art. 33) e gradualmente elevata per le indennità di disoccupazione (art. 32). L'incrocio tra queste due gradualità, insieme al numero dei lavoratori interessati, da un lato, dalla progressiva riduzione del sostegno al reddito e, dall'altro, dal suo progressivo aumento, dà la misura di quanto saranno penalizzate le regioni meridionali. Dando per scontato che le eventuali compensazioni di tali riduzioni che potranno derivare dal fondo per i lavoratori anziani (art. 52) e dalle prestazioni aggiuntive degli altri fondi di

solidarietà bilaterale (art. 52) (su questi ultimi vedi, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Ferraro, 2012), difficilmente potranno operare in modo significativo al Sud, data la maggiore gracilità del tessuto economico di questa parte del paese, che incide sia sui canali di finanziamento sia sull'ampiezza dei potenziali destinatari delle compensazioni.

Poco o nulla si fa invece nel disegno di legge 3249 riguardo ai lavori non standard (Imola, 2012; Dili, 2012); né c'è alcuna introduzione di un reddito generale di cittadinanza, pure previsto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Bronzini, 2011).

Resta dunque il dubbio che, sul piano delle politiche previdenziali e assistenziali, non si riduca granché il rischio della povertà, allargando l'accesso ai consumi non di mera sopravvivenza, e si ristrutturino il sistema degli ammortizzatori sociali ampliando i beneficiari, ma riducendo tempi ed entità del sostegno al reddito. Nell'insieme non appare né visibile né facilmente apprezzabile il contributo che questa riforma fornisce con riguardo alla *social security*; anzi, si paventano rischi seri per le aree più deboli del paese, come il Sud (Cnel, 2012).

Inoltre colpisce la nuova disciplina dell'offerta di lavoro congrua (art. 62 comma 2), secondo cui il lavoratore titolare di indennità o sussidi collegati allo stato di disoccupazione o inoccupazione decade dai trattamenti quando «non accetti un'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto», alla sola condizione che il luogo di lavoro «sia raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblico» (art. 62 comma 3). Si è calcolato che con questa norma un lavoratore può decadere dal trattamento assistenziale se rifiuta un'offerta di lavoro, di qualsiasi qualità e durata, che gli assicuri un reddito netto di circa 300 euro mensili, anche se gli costa tre ore di viaggio casa/lavoro (Guglielmi, 2012, p. 13). C'è da dubitare della costituzionalità di una simile disposizione; fa riflettere al riguardo una recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (9 febbraio 2010) che ha ritenuto parzialmente incostituzionali, in quanto in contrasto con l'intangibilità della dignità dell'uomo, i minimi vitali fissati dalla riforma Hartz del 2005 (Bronzini, 2011, p. 67). E comunque, c'è da segnalare che altre soluzioni sono possibili: ad esempio, la legge regionale del Lazio n. 3 del 3 novembre 2009 subordina la perdita del reddito minimo garantito al rifiuto di un'occasione di lavoro «adeguata» al livello professionale del soggetto (Bronzini, p. 97).

In ogni caso, anche alla luce delle ultime considerazioni, l'impressione complessiva è che la «riforma M/F» accentui il carattere workferistico del nostro stato sociale (vedi, da ultimo, Ales, 2012a, p. 220): ovvero che, sempre con una terminologia europea, non si accentui l'*income/social security* che prescindendo dalla titolarità di un rapporto di lavoro di qualità. Viene rinsaldato il nesso giuridico-istituzionale lavoro-reddito: il lavoro è ancora più al centro del sistema, ma la sua qualità complessiva non pare migliorata dalla riforma. È vero che dall'attuale classe dirigente si era con chiarezza detto che da questa crisi si esce solo lavorando «di più, in più e più a lungo»<sup>11</sup>. La «riforma M/F» tende a incidere soprattutto sul primo aspetto, cioè quello quantitativo. Non è una strada nuova. Non si vede alcun passo avanti verso una vera e propria *flexicurity*, seppure reinterpretata alla luce delle nostre tradizioni. Ciò comporterà con ogni probabilità un attaccamento ancora maggiore al posto di lavoro esistente, per chi ovviamente ne ha uno che non sia tra i peggiori. Con scarso beneficio per la dinamicità dei mercati.

## 6. L'intervento pubblico sul mercato del lavoro: poco, ma si (pro)mueve

L'analisi della «riforma M/F», specie nei suoi impatti territoriali, non sarebbe però completa se non si dedicasse una qualche attenzione agli ultimi tre capi (V, VI e VII), che riaprono un vecchio e incompiuto tema del mercato del lavoro, sintetizzabile con il titolo «l'intervento pubblico e la qualità delle politiche da perseguire». Anche se «tutti sanno che (il tema) è stato riacchiappato nel finale parlando con le Regioni che erano state escluse dal negoziato, ed è congegnato con la ripetizione delle vecchie litanie, salvo la novità di proclamare l'intenzione di definire il diritto di ogni persona all'apprendimento permanente» (Amoretti, 2012; vedi anche Magnani, 2012, che parla di «libro dei sogni»), non si deve sottovalutare questa parte del progetto riformatore.

Innanzitutto non si deve sottovalutare nel senso che si rischia di introdurre norme che possono fornire nuovi alibi per ulteriori inerzie o ritardi da parte delle Regioni, specie meridionali, nell'elaborazione o nel-

<sup>11</sup> Così il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco (vedi Cacace, 2012).

l'applicazione di leggi da approvare o già approvate. Non va infatti dimenticato che la riforma dei servizi per l'impiego, all'insegna del superamento del monopolio pubblico statale e della configurazione di un servizio plurisoggettivo informato a politiche attive del lavoro, è ormai un processo in atto da quasi 15 anni (vedi, ad esempio, l'art. 4 comma 1 del d.lgs. 469 del 23 dicembre 1997), che ha prodotto un'infinità di leggi regionali ed esperienze applicative, nonché, specie dopo la riforma del Titolo V – che ha inciso sensibilmente sulle competenze legislative e amministrative in materia di mercato del lavoro (per tutti, vedi Rusciano, 2004) – ha fatto registrare la necessità di una robusta messa a punto già nel 2003 (vedi la legge delega 30, solo parzialmente attuata con il d.lgs. 276) e nel 2007 (vedi la nuova delega contenuta all'art. 1 comma 30 ss. della legge 247). Sulla inattuata legge 247 è di recente intervenuto il cosiddetto «collegato lavoro» (legge 183/2010, altra norma assai sofferta), che sul punto ha differito la delega del 2007 di 24 mesi a partire dall'entrata in vigore della medesima legge 183, spostandola al novembre 2012. Al riguardo si era scritto, probabilmente a ragione, che nella materia «interventi di riordino complessivo da realizzare sulla base di questa norma di delega non sembrano a oggi all'orizzonte» (Salomone, 2012, p. 458).

Occorre capire se la «riforma M/F» intende ora affrontare seriamente la questione, riaprendo i percorsi sempre più complessi, per intervenire in materia di servizi per l'impiego. Sul punto si registra una modifica sui tempi della delega (art. 65 del disegno di legge 3249), che però non è decisiva: infatti la riduzione da 24 a sei mesi poco significa fino a che non si approva la nuova legge. Ammesso che ciò accada entro maggio (previsione forse ottimistica), i sei mesi finirebbero esattamente per non spostare in nulla il termine in precedenza fissato dalla legge 183/2010. Per cui, sotto questo aspetto, la modifica temporale può leggersi solo alla luce della necessità di avere un lasso di tempo sufficiente, dopo l'approvazione del disegno di legge 3249, per mettere a punto il decreto delegato sui servizi per l'impiego. E sei mesi sono indubbiamente un tempo ragionevolmente breve.

Più rilevante può essere l'ampliamento dei criteri direttivi per l'esercizio della delega, che appaiono tutti di grande rilievo, prefigurando un forte rilancio dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, seppure di segno diversificato. Il criterio inserito nell'art. 1 della legge 247/07 al comma 31, lett. e-bis, è volto ad «attivare il soggetto che cerca lavoro», in

coerenza con la già richiamata visione workferistica della «riforma M/F»; gli altri riguardano attività di tipo formativo e, infine, il collocamento di soggetti di difficile occupabilità. Nell'insieme sembra prefigurarsi un deciso rilancio dell'intervento pubblico diretto a promuovere moderne politiche della formazione professionale o personalizzare interventi per destinatari difficili, secondo metodologie e tecniche operative largamente in uso nei paesi europei più avanzati, ma ancora poco sperimentate in Italia, soprattutto al Sud (Giubileo, 2011; Lagala, D'Onghia, 2010). Nel Mezzogiorno d'Italia, il limbo in cui staziona il sistema dei servizi per l'impiego e gli effetti della crisi economica in atto dal 2007 possono dar vita a una miscela esplosiva. Urgentissimo sarebbe perciò dare attuazione finalmente alla «ricostruzione istituzionale» di un sistema che deve essere governato in modo deciso e trasparente da un pubblico capace di agire in raccordo con politiche di crescita dell'economia e con tutti i soggetti interessati a rendere più attivi e inclusivi i mercati del lavoro meridionali.

Il compito appare però piuttosto complesso e i sei mesi, nonostante l'urgenza, rischiano di essere una promessa difficile da mantenere. Basti pensare che, da un lato, permane l'intricato quadro di competenze legislative tracciato dall'attuale formulazione dell'art. 117 della Costituzione, dal momento che, per l'area interessata, vengono in rilievo diverse materie, ciascuna ricadente in una potestà normativa differente (a mero titolo esemplificativo, si pensi alla competenza statale sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», a quella concorrente regionale in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» e a quella residuale regionale per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale). Dall'altro lato, si preannunciano imminenti cambiamenti: infatti lo stesso governo Monti, con l'art. 23 comma 18 del decreto legge 201 del 6 dicembre 2011 (convertito con modificazioni dalla legge 214 del 22 dicembre 2011, meglio noto come «decreto salva-Italia»), ha previsto che, «fatte salve le funzioni di cui al comma 14 (funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie di loro competenza), lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adegua-

tezza». Tale norma appare in grado di incidere sulle funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro (in primis, i Centri per l'impiego) finora esercitate delle Province *ex* d.lgs. 469 del 23 dicembre 1997 (esplicitamente fatto salvo dall'art. 3 comma 2 del d.lgs. 276/2003), comportandone l'imminente trasferimento presso Comuni o Regioni (tenuto conto anche del potere sostitutivo dello Stato, previsto dal prosieguo della norma in caso di inerzia del livello regionale). A ciò va pure aggiunto che il disegno di legge 3249 include l'Inps tra i soggetti istituzionalmente autorizzati a svolgere attività di intermediazione, seppure limitatamente ai lavoratori percettori di prestazioni correlate allo stato di disoccupazione (art. 63).

Insomma, mentre urge un intervento diretto a introdurre un governo pubblico saldo e coerente del mercato del lavoro, il disordine istituzionale non accenna a diminuire. E questo riguarda soprattutto il Sud, con grandi Regioni come Campania, Calabria e Sicilia che presentano enormi ritardi nella costruzione di moderni mercati del lavoro, persino quando già esistono alcuni presupposti giuridico-istituzionali<sup>12</sup>.

In questo scenario appaiono comunque da accogliere positivamente le norme del disegno di legge 3249 che ridefiniscono i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego (art. 59) o mirano a realizzare ambiziosi sistemi integrati territoriali per l'apprendimento permanente (art. 66 ss.), ad attivare il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze (art. 69), a rendere effettivo il diritto al lavoro dei disabili (art. 57), a dare nuovi sostegni alla genitorialità (art. 56). Come pure importante è tornare a cimentarsi con la repressione di fenomeni odiosi come quello delle dimissioni in bianco (art. 55). In fondo si tratta di segnali, più o meno concreti, di una nuova volontà di rafforzare a vari livelli la presenza delle istituzioni pubbliche, volta a rendere globalmente più moderno il mercato del lavoro.

A fronte di questi segnali positivi, si registrano però altri due rinvii che non possono essere valutati positivamente. Il primo attiene alla certificazione delle competenze (art. 68), di sicuro materia complessa e sviluppata in modo assai articolato nei criteri di delega indicati dalla «riforma M/F», da esercitare anch'essa entro il medesimo termine dei sei mesi di cui al-

<sup>12</sup> Vedi, ad esempio per la Campania, la legge regionale 14/09, su cui Napoli, 2010; Tullini, 2010, 2011; Zoppoli, 2010.

l'art. 65. Però qui, oltre a dubitare sulla gravidanza dei sei mesi, si sarebbe potuto fare qualcosa in tempi più rapidi o meno incerti (ad esempio in ordine alle procedure per far subito operare a pieno il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze).

Il secondo rinvio riguarda il lavoro pubblico ed è contenuto nell'art. 2 del disegno di legge 3249, con una tecnica normativa tortuosa e poco trasparente, dalla quale si capisce però che l'applicazione della «riforma M/F» ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni è affidata a non meglio precisate «iniziative normative» del ministro per la Pubblica amministrazione. Tralasciando il progressivo decadimento dei raccordi legislativi in una materia così delicata e travagliata, come il processo di unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato (da ultimi, vedi D'Orta, 2011; Zoppoli, 2011b), nonché le prime confuse e non confortanti notizie giornalistiche sui contenuti delle suddette «iniziative normative» (Branaccio, Cavallaro, 2012; Colombo, 2012), ciò che qui colpisce è la modalità con cui si tratta la questione in un provvedimento che è diretto alla «prospettiva di crescita» dell'intero paese. Se tale crescita richiede una nuova efficienza anche del sistema pubblico di intervento sul mercato del lavoro, l'applicabilità della «riforma M/F» nelle pubbliche amministrazioni non può costituire un problema da affrontare in un'ottica specifica o «solitaria» del ministero della Pubblica amministrazione, temperata solo da un generico obbligo di «sentire le organizzazioni sindacali più rappresentative» (e da una norma extravagante che introduce un – pur interessante – «sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del fondo sociale europeo, legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego»: art. 60 comma 1 del disegno di legge 3249).

È troppo evidente in questo caso il «rattoppo» dell'ultimo minuto, realizzato in considerazione delle polemiche suscitate dall'eventuale applicazione del «nuovo» art. 18 dello Statuto dei lavoratori anche ai dipendenti pubblici. Ma proprio a tal riguardo non paiono possibili distinzioni più o meno pretestuose (seppure ammantate da discutibili pronunce della Corte costituzionale sul licenziamento dei dirigenti pubblici) né eccessi di tecnicismi veri o presunti: se infatti ridimensionare l'art. 18 serve davvero alla «crescita» perché eleva la produttività del lavoro, non ha senso il confuso compromesso di cui all'art. 2. Quel compromesso ancora una volta vuol dire che i licenziamenti più facili c'entrano poco con la produttività, oppure che nel settore pubblico questa leva non si sa o non

si può usare, o ancora che il settore pubblico viene concepito come un serbatoio per politiche assistenziali. In tutti i casi si rendono così eclatanti le ulteriori contraddizioni che una riforma di sistema si porta in corpo.

### **7. La strada obbligata delle riforme del mercato del lavoro: pluralismo degli interessi e coesione sociale**

In verità la novità indiscutibile di questa riforma sarebbe stato il metodo per realizzarla: cioè un forte ridimensionamento delle rappresentanze del lavoro nella gestazione della nuova normativa e un indebolimento della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro attraverso la sostanziale eliminazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Avremmo così davvero assistito a un bel paradosso: una riforma volta a implementare una strategia di crescita basata su un utilizzo più ampio del lavoro (con vecchia terminologia si potrebbe dire maggiore sfruttamento), accompagnata da una marginalizzazione dei sindacati. Attenzione però: si tratta di un paradosso solo per chi non condivide il pensiero liberista più classico (si può dire: quello ortodosso?). Il governo tecnico, più o meno consapevolmente, è partito proprio da questo paradigma culturale (più politico che tecnico, per la verità). Ma ne ha dovuto verificare l'impraticabilità nel contesto italiano; e, persino, la scarsa coerenza con le coordinate giuridico-istituzionali complessive dell'Unione Europea.

Il risultato nel tessuto normativo analizzato si vede soprattutto nella nuova disciplina del licenziamento: non solo l'appena menzionato art. 2 sul lavoro pubblico (che ne costituisce una sorta di superfetazione), ma soprattutto gli artt. 13 e 14 del disegno di legge 3249. Non si tratta certo di norme da ostentare con orgoglio. Tuttavia, nei difficili equilibri che realizzano, sono meglio di come sarebbero potute essere se il sindacato fosse stato messo in un angolo. Almeno sono state battute due pretese giuridicamente insostenibili: sottrarre la maggior parte dei licenziamenti a controlli sindacali e ancor più giudiziari; affidare all'autoqualificazione datoriale il regime sanzionatorio del licenziamento. Il risultato è certo un *monstrum* (Carinci, 2012b), un pasticciaccio brutto (Magrini, 2012), una normativa incerta e ambigua (Magnani, 2012) con aumento esponenziale dell'incertezza (Confindustria, 2012), una disciplina poco sistematica (Liso, 2012a, 2012b) e agli antipodi con la semplificazione (Papaleoni,

2012). Ma essa è soprattutto il frutto di una pretesa assurda: sottrarre al giudice il controllo sulla fondatezza del licenziamento. Il risultato finale è che sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo ci sarà ora la possibilità di un filtro amministrativo precedente all'azione giudiziaria, ma non alternativo (vedi l'art. 13 del disegno di legge 3249; qualcosa del genere avevo proposto qualche mese addietro, ma con una caratterizzazione più innovativa e, credo, vantaggiosa per tutti: vedi Zoppoli, 2012); e che nella riarticolatissima riforma del regime sanzionatorio il giudice ha un ruolo anche più rilevante di quello in precedenza previsto (sebbene in molti casi sia oggi esclusa la reintegrazione). Gli obiettivi iniziali mi paiono non realizzati, ma il faticosissimo slalom tra istanze contrapposte ha generato una normativa così dettagliata da lasciare un profondo dubbio su chi davvero se ne gioverà.

Certo, il vecchio art. 18 è stato profondamente modificato. Ma gli economisti (e i giuristi) liberisti non sono affatto contenti. Il loro «libro dei sogni» qui contemplava un vero e proprio *firing cost* – cioè un'indennità certa e predeterminata con la quale l'imprenditore dovrebbe essere messo in grado di risolvere comunque un rapporto di lavoro, salvo la prova della discriminazione – da qualcuno addirittura presentato come misura di maggior tutela del lavoratore rispetto a una reintegrazione affidata all'incertezza e alle lungaggini del processo (da ultimo Leonardo, 2012). Mi chiedo come non si riesca a capire che un regime del genere equivarrebbe a tornare al licenziamento *ad nutum*, magari accompagnato da un preavviso più costoso (2,5 mesi invece di qualche settimana). Il sistema tedesco – pure al riguardo richiamato (Leonardo, 2012) – non funziona affatto così (vedi, per una recente ed efficace sintesi, Ales, 2012b), anche se qualche economista si intestardisce a presentarlo semplicisticamente in questo modo, aggiungendo *en passant* che però in Germania il *firing cost* sarebbe così basso (0,5 mensilità per anno di servizio) che il lavoratore preferisce sempre ricorrere al giudice. Non ci si rende conto che così praticamente si riconosce che non si tratta di un *firing cost*, ma di una possibile transazione, identica a quella prevista in Italia dal disegno di legge 3249 (infatti la regola introdotta solo da qualche anno in Germania subordina l'estinzione del rapporto al consenso del lavoratore; essa comunque ha prodotto ben poco in concreto).

Insomma, non sembra possa esservi una scappatoia a un seppur minimo controllo giudiziario sulla fondatezza dei licenziamenti, se non si

vuole rendere l'imprenditore una sorta di nuovo sovrano *legibus solutus*. Il legislatore deve realizzare il contemperamento di una pluralità di interessi e il giudice, non sembri banale dirlo, è lì a garantire che quel contemperamento diventi diritto effettivo e «vivente».

Tutt'altra storia è il ruolo del sindacato. Con autorevolezza si è riconosciuto che il miglior contemperamento degli interessi in campo realizzato con il disegno di legge 3249 è in gran parte merito dei sindacati dei lavoratori (Treu, 2012). Politicamente mi pare valutazione da condividere e anche da apprezzare, se il sindacato ha fatto valere le ragioni della parte debole del paese, al quale di sicuro appartengono imprese e lavoratori meridionali. Occorre però riconoscere che si è solo evitato il peggio (e non parlo qui di tecniche normative, ma di equilibri e segnali politico-culturali). E non è neanche detto che si tratti di una vittoria duratura, se da una riforma ricca di ambizioni quanto di contraddizioni non germine-ranno (per miracolo o per genialità di ritorno) politiche di crescita sociale ed economica equilibrate ed efficaci.

### Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2012a), *Il lavoro di scarsa qualità*, in Pinelli C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Bologna, Il Mulino, p. 217-ss.
- Ales E. (2012b), *Modello tedesco: di cosa stiamo parlando?*, in *Rassegna Sindacale*, 5-11 aprile.
- Amoretti A. (2012), *Quanti buchi nella riforma del lavoro*, in *Eguaglianza & Libertà on-line*, 15 aprile.
- Ballestrero M.V. (2009), *Il valore e il costo della stabilità*, in Ballestrero M.V., *La stabilità nel diritto vivente*, Torino, Giappichelli.
- Brancaccio E., Cavallaro L. (2012), *Art. 18, pulizie di primavera*, in *Il Manifesto*, 22 aprile.
- Bronzini G. (2011), *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Cacace N. (2012), *Dati alla mano, meno ore si fanno e più cresce la produttività*, in *Newsletter Nuovi lavori*, 86, 17 aprile.
- Carinci F. (2012a), «Provaci ancora, Sam»: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, working paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT, 138.
- Carinci F. (2012b), *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, relazione tenuta al convegno «La riforma del mercato del lavoro», Roma, Università Roma Tre, 13 aprile.

- Caruso B. (2012), *Per un ragionevole, e apparentemente paradossale, compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo*, working paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT, 140.
- Cimaglia M.C., Corbisiero F. (a cura di) (2010), *Il mercato del lavoro in Campania*, Napoli, Gesco Edizioni.
- Cnel (2012), *Audizione al Senato sul disegno di legge 3249 del 17 aprile 2012*, in *Atti Parlamentari*.
- Colombo D. (2012), *Licenziamento disciplinare anche per gli statali*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 aprile.
- Confindustria (2012), *Audizione al Senato sul disegno di legge 3249 del 17 aprile 2012*, in *Atti Parlamentari*.
- Dili A. (2012), *Ai più precari questa riforma non dà niente*, in *Eguaglianza & Libertà on-line*, 6 aprile.
- D'Orta C. (2011), *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, p. 391-ss.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012), *The Second Phase of Flexicurity: an Analysis of Practices and Policies in the Member States*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working.
- Ferraro G. (2012), *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, working paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT, 143.
- Giubileo F. (2011), *I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, pp. 759-ss.
- Guglielmi C. (2012), *La necessaria ed argomentata opposizione alla controriforma del mercato del lavoro. Valutazione del ddl 3249*, paper.
- Ichino P. (2011), *Inchiesta sul lavoro*, Milano, Mondadori, p. 116-ss.
- Imola D. (2012), *Obiettivi giusti ma realizzazione deludente*, in *Newsletter Nuovi lavori*, 86, 17 aprile.
- Lagala C., D'Onghia M. (a cura di) (2010), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Roma, Ediesse.
- Leonardo M. (2012), *In difesa della riforma Fornero*, in *www.nelmerito.com*, 20 aprile.
- Liso F. (2012a), *Più ombre che luci*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, 86, 17 aprile.
- Liso F. (2012b), *Le norme in materia di flessibilità in uscita nel disegno di legge Fornero*, paper.
- Magnani M. (2012), *La riforma del mercato del lavoro*, paper.
- Magrini P. (2012), *Quer pasticciaccio brutto (dell'art. 18)*, paper.
- Maresca A. (2012), *La scommessa di un mercato del lavoro meno duale*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, 86, 17 aprile.
- Napoli M. (2010), *L'innovativa legge campana sul lavoro*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2.
- Napoli M. (2002), *Elogio della stabilità*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Torino, Giappichelli.

- Occhino A. (2004), *L'aspettativa di diritto nei rapporti di lavoro e previdenziali*, Torino, Giappichelli.
- Papaleoni M. (2012), *Prime considerazioni critiche sul progetto di riforma del mercato del lavoro: «mons tremuit, et mus parietur»*, paper.
- Perulli A. (2011), *I concetti qualitativi nel diritto del lavoro: standard, ragionevolezza, equità*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, pp. 403-ss.
- Ricciardi L. (2012), *La flexicurity all'italiana*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, 86, 17 aprile.
- Rusciano M. (a cura di) (2004), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Napoli, Jovene.
- Salomone R. (2012), *Sub art. 46, c. 1, lett. b)*, in Nogler L., Marinelli M. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010*, 183, Torino, Utet.
- Santucci R. (2008), *Gli indicatori di «alta qualità del lavoro» del ddl della Regione Campania in materia di mercato del lavoro tra diritto comunitario e nazionale del lavoro*, in Realfonzo R. (a cura di), *Qualità del lavoro e politiche per il Mezzogiorno. Verso una nuova legislazione del lavoro in Campania*, Milano, Franco Angeli.
- Treu T. (2012), *Non è tutto e subito, ma una riforma «progressiva»*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, 86, 17 aprile.
- Tullini P. (2011), *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3.
- Tullini P. (2010), *La riforma del mercato del lavoro in Campania*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1.
- Zoppoli L. (2012), *La flexicurity dell'Unione Europea: contenuti e implicazioni per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, working paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT, 141.
- Zoppoli L. (2011a), *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2 [anche in AA.VV. (2012), *Studi in onore di Tiziano Treu*, Milano, Giuffrè].
- Zoppoli L. (2011b), *Postfazione. La riforma Brunetta due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica (ristampa con aggiornamenti).
- Zoppoli L. (2010), *Occupare conviene. Il nuovo testo unico sulla qualità del lavoro e della formazione professionale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, III, pp. 45-ss.
- Zoppoli L. (2007), *La legislazione regionale in materia di lavoro*, Napoli (in pubblicazioni dell'Agenzia regionale campana – Arlav).