



*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

Leggi Finanziarie e Protocollo sul Welfare: stessa spiaggia, stesso mare?

GAETANO ZILIO GRANDI*

Sommario: 1. Premessa. – 2. La l. n. 296/2006. – 3. Il Protocollo del 23 luglio 2007 e il disegno di legge conseguente. – 4. La Legge Finanziaria per il 2008.

Working Paper n. 48/2007

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. Premessa

Vi è una linea di continuità tra i primi passi del Governo in carica e i più recenti sviluppi in materia di regolamentazione del lavoro, e in specie, di predisposizione degli strumenti necessari a favorire ad un tempo l'occupazione e la crescita delle imprese? A questa non secondaria domanda intendiamo provare a rispondere con alcune considerazioni, avvertendo sin d'ora che si è ritenuto, per ovvi motivi di onestà intellettuale, di non tracciare certo (pre)giudizi politici quanto di attenersi, piuttosto, ai dati, normativi e contrattuali, questi sì interpretabili diversamente.

2. La l. n. 296/2006

Con l'approvazione della l. n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007) il nuovo Governo, nell'intervenire per la prima volta sui temi scottanti del lavoro è apparso scoprire le proprie idee di fondo, sinteticamente da noi individuate, in altra sede, nella ricerca e possibilmente nell'emersione del lavoro irregolare e delle evasioni contributive; e nella preoccupazione di reperire occasioni e strumenti di rioccupazione per sacche – invero ben individuate – di lavoro, subordinato ma ancor più autonomo, sulle quali in specie si era abbattuta una situazione di crisi non solo economica, ma probabilmente del mercato del lavoro nel suo complesso.

Il primo filone di intervento riguardava l'ennesimo tentativo di far emergere lavoro e impresa irregolari, nonché i fenomeni di evasione contributiva: l'obiettivo era questa volta perseguito con una accentuazione degli obblighi informativi e di comunicazione in caso di stipulazione di contratti di lavoro subordinato ovvero di lavoro autonomo coordinato e a progetto, ma anche di contratti formativi, ed ogni altro tipo di esperienza lavorativa, anche nei confronti di soggetti associativi e imprese particolari, quali le Camere di commercio e le Agenzie per il lavoro. Si è già detto che, per sé lodevole, tale iniziativa rischiava tuttavia, come puntualmente avvenuto, di «burocratizzare» ulteriormente l'accesso al lavoro, sebbene nel contempo risultavano semplificate le procedure «unificate» per soggetti destinatari: le comunicazioni de quibus divenivano infatti valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi nei confronti delle Direzioni provinciali del lavoro, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive. Insomma, uno actu una pluralità di obblighi è adempiuta, e questo è senz'altro positivo.

La norma (art. 1, comma 1180), in verità già anticipata, per il settore edile, dalla l. n. 248/2006, introduceva dunque l'obbligo di comunicare l'assunzione il giorno «antecedente» l'instaurazione del rapporto di lavoro, per tutti i datori di lavoro, pubblici e privati. La legge faceva tuttavia salvi casi specifici di urgenza della assunzione per esigenze organizzative, per i quali tuttavia si prevedeva la comunicazione della assunzione entro i canonici 5 giorni successivi, ma la comunicazione al Centro per l'impiego entro il giorno antecedente la data di inizio della prestazione; il che è a dire che comunque, anche in caso di urgenza, un obbligo «antecedente» permaneva, mentre una specifica deroga era opportunamente prevista per le assunzioni da parte delle Agenzie per il lavoro (art. 9-bis, l. n. 608/1996, come così modificato).

Queste previsioni sembravano volgere verso un maggior controllo ed una più accentuata prevenzione del lavoro irregolare, quanto meno sotto il profilo del più arduo onere probatorio in capo al datore di lavoro in presenza di un simile obbligo specifico; rimaneva tuttavia che se, come frequentemente accade, non risulta concretamente possibile il vaglio immediato della comunicazione preventiva, allora anche tale previsione rischia di costituire una

buona norma dotata di una scarsa o nulla implementazione.

Nel secondo senso si ponevano le norme di cui ai commi 1192 ss. dell'art. 1 della legge citata. Obiettivo erano regolarizzazione e riallineamento retributivo e contributivo di rapporti di lavoro non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria; e come per il caso della trasformazione dei rapporti di collaborazione [su cui infra] si prevedeva una procedura per la quale risultava conditio sine qua non la stipulazione di un «accordo aziendale ovvero territoriale» finalizzato alla regolarizzazione, si badi bene, di tutti i lavoratori la cui posizione è analoga a quella dei lavoratori per i quali sia già stato svolto un accertamento ispettivo (comma 1195, ult. cpv.). E così come per la richiamata procedura di trasformazione di cui ai commi 1202 ss., anche qui viene prevista la sottoscrizione, da parte dei lavoratori di un «atto di conciliazione individuale» produttivo degli effetti di cui agli artt. 410 e 411 c.p.c.; conciliazione che riguarderà non solo i diritti retributivi, ma anche quelli ad essi «connessi e conseguenti derivanti dai fatti descritti nella istanza di regolarizzazione e per i periodi in essa indicati», nonché i diritti «di natura risarcitoria per i periodi medesimi». Ciò significava da un lato che il beneficio per il lavoratore sarebbe consistito nell'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi e assicurativi per il periodo di lavoro irregolare; dall'altro che il datore di lavoro medesimo, pur versando i contributi, ma in una percentuale ridotta (2/3), avrebbe visto estinti i reati e le obbligazioni per sanzioni amministrative nonché ogni altro onere accessorio, sebbene tale effetto risultasse condizionato, opportunamente, ad un successivo controllo (dopo un anno) da parte degli organi ispettivi delle aziende sanitarie locali o delle Direzioni provinciali del lavoro, anche al fine di una sorta di «mordi e fuggi» da parte delle imprese che potevano al contrario fruire di benefici per poi, nuovamente, scomparire nel nulla, mediante i più disparati strumenti posti a disposizione delle imprese.

Rinviando ad altra sede un esame compiuto delle disposizioni de quibus, appare evidente la ratio dei richiamati provvedimenti, ovvero quella per cui, sia nel caso di trasformazione di rapporti di collaborazione (appena infra) che di regolarizzazione di lavoro irregolare, i «nuovi» rapporti avrebbero dovuto godere di una relativa (se non addirittura assoluta) stabilità nel tempo.

Con meno favore, invece, abbiamo già ritenuto di valutare il secondo filone di interventi di cui alla legge finanziaria per il 2007, avente come obiettivo il reperimento di occasioni e strumenti di rioccupazione.

Invero, nella legge citata vi erano numerose norme che per l'ennesima volta cedevano alla tentazione di «scaricare» sulla collettività delle imprese e del mondo produttivo in genere la talora evidente mala gestio di specifiche imprese o addirittura settori. Per dirla in una parola, pur nella consueta «attesa di una riforma degli ammortizzatori sociali» (affermazione questa che ritroviamo anche nel d.d.l. n. 3178, attuativo del Protocollo del 23 luglio 2007 alla Camera, su cui infra), venivano richiamati i vecchi ammortizzatori sociali che già nel 1991, con la l. n. 223, erano stati messi, pareva, in condizioni di funzionare coerentemente: così si parlava di mobilità, anche nelle imprese con meno di 15 dipendenti, di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, anche nel settore del commercio e del turismo, di disoccupazione speciale, di proroghe delle stesse, di mobilità lunga, di lavori socialmente utili, di contratti di solidarietà extra ordinem, e così via (amplius, cfr. G. Zilio Grandi, I profili del rapporto di lavoro e la trasformazione dei contratti, in LPO, 2007, fasc. 5, 749).

Sul versante di quella che oggi viene definita comunemente «stabilizzazione», va poi rilevato come il Legislatore del dicembre 2006 avesse manifestato una sistematica attenzione verso i rapporti di lavoro a progetto; ai soggetti coinvolti da tali rapporti il Governo pensava infatti sia come destinatari della «riqualificazione professionale e reinserimento occupazionale», che di «misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro» (art. 1202 ss.), laddove ci si preoccupa proprio del «corretto utilizzo dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto» [corsivo dell'Autore, ndr]; coinvolgendo, tra l'altro, anche le Pubbliche Amministrazioni, con gli esiti di cui si dirà con riguardo, infine, alla Legge Finanziaria in corso di approvazione.

La prima fattispecie (commi 1202-1210) riguardava la c.d. stabilizzazione di regolari contratti di collaborazione coordinata e continuativa (ex art. 409 c.p.c.) e a progetto (ex art. 61 ss., d.lgs. n. 276/2003). Appariva chiaro l'obiettivo perseguito, ovvero «promuovere la stabilizzazione dell'occupazione mediante il ricorso a contratti di lavoro subordinato nonché di garantire il corretto utilizzo dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto». Il risultato che si voleva ottenere, in altre parole, era quello già evidenziato circa la vicenda dei call center, e in particolare con riferimento alla circolare del Ministero n. 17 del 2006.

Ma con la Legge Finanziaria per il 2007 – e anche, vedremo, con quella per il 2008 – il Governo va comunque oltre, concedendo la possibilità in tutti i settori coinvolti da un utilizzo sovrabbondante delle collaborazioni a progetto di trasformare le medesime in contratti di lavoro subordinato, anche a termine. Emergeva qui la possibile «convenienza», per le imprese, di evitare gli effetti di accertamenti, anche già avvenuti, sugli adempimenti in materia di lavoro; mentre per altro verso il Legislatore adeguava le sanzioni amministrative in materia di lavoro, quintuplicate negli importi, e si dimostrava altresì sensibile al rafforzamento delle c.d. clausole sociali tramite la previsione del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva e ancor più, addirittura, alla istituzione di indici di congruità). L'obiettivo di tale ultima, forse troppo, rigorosa norma era quello di valutare la «congruità del rapporto tra la qualità dei beni offerti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie», ciò che tuttavia rischiava, come puntualmente avvenuto, di opprimere ancor più, in particolare, le imprese piccole e medie.

Come anticipato, il comma 1204 della l. n. 296/2006 prevedeva inoltre la possibilità, anche da parte di Accordi Interconfederali, di introdurre «misure atte a contribuire al corretto utilizzo» delle collaborazioni coordinate e a progetto e a «stabilire condizioni più favorevoli per i collaboratori». La disposizione non prevedeva tuttavia alcuna trasformazione del rapporto o ancor meglio assunzione con contratto di lavoro subordinato, quanto semplicemente una (possibile) modifica in sede di contrattazione – anche a livello interconfederale – delle condizioni di utilizzo delle stesse.

La possibilità di trasformazione sopra descritta valeva sino al 30 aprile 2007, ma assumeva a nostro avviso il chiaro significato di norma-guida delle politiche del lavoro recenti. E che questa fosse la prospettiva di politica del diritto sposata dalla Finanziaria per il 2007 appariva fuor di dubbio; così come è innegabile che essa, come subito vedremo, sia stata confermata dapprima dal Protocollo del 23 luglio 2007 e quindi dalla Legge Finanziaria appena approvata al Senato: sin d'ora tuttavia non riteniamo possibile leggere tali disposizioni – come invece da taluni fatto, specie con riguardo al lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni – nel senso di una «marcia», per così dire inesorabile, di

qualsivoglia collaborazione coordinata e continuativa verso lo schema del lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Gli interpreti della Finanziaria per il 2007 ne hanno sottolineato in genere la motivazione «genuina», ritenendola cioè finalizzata a predisporre un sottofondo giuridico idoneo a favorire il lavoro stabile, regolare e sicuro, pur a fronte di alcune necessarie concessioni alle esigenze della flessibilità.

Come detto la l. n. 296/2006 si soffermava ampiamente sui casi di trasformazione di pregressi rapporti di collaborazione nelle Pubbliche Amministrazioni in rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, sui quali la valutazione non poteva che essere critica, come critico sarà il richiamo ad analoghe disposizioni contenute sulla Finanziaria per il 2008. L'orientamento citato giungeva non solo alla già esaminata e generale previsione in tema di trasformazione di rapporti di collaborazione in rapporti di lavoro subordinato (art. 1, commi 1202 ss.), ma anche ad altre disposizioni tese verso il medesimo obiettivo (lotta al precariato), che in qualche modo stridevano e ancor oggi stridono rispetto ai proclami relativi ad una (ipotizzata) riduzione della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni. In tal senso la Finanziaria dello scorso anno incrementava le risorse per la contrattazione collettiva nazionale per il biennio economico 2006/2007, e delineava nel contempo specifiche disposizioni in tema di assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni, in qualche modo superando di slancio i precedenti normativi tutti tesi, come accennato, a ridurre le spese per il personale con il, peraltro discutibile, strumento del blocco del turnover.

Più precisamente i commi 519 e 529 dell'art. 1 della legge riguardavano sia il caso della stabilizzazione del personale a tempo determinato nelle Amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici sia la c.d. «quota di riserva» nelle assunzioni a tempo determinato a favore di soggetti che con le stesse Pubbliche Amministrazioni avessero stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, perseguendo dunque l'obiettivo sopra descritto. Come subito si dirà, tali disposizioni trovano un loro pendant in parecchie norme della Legge Finanziaria in corso di approvazione, prevedendo in particolare la stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale, assunto a tempo determinato, in servizio da almeno 3 anni, anche non continuativi, alla data di entrata in vigore delle norme, o che avesse maturato 3 anni successivamente a tale data ma in virtù di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006, o ancora di personale non più in servizio ma che avesse maturato i 3 anni di servizio, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore all'entrata in vigore delle norme in oggetto. Una vera e propria stabilizzazione di personale precario – tendenzialmente qualificato e dunque in qualche misura necessario per le diverse Amministrazioni – che giungeva tuttavia addirittura ad una sorta di reviviscenza di rapporti cessati già da un paio d'anni. E appare di magra consolazione la previsione, confermata quest'anno, per la quale risultavano esclusi da tali procedure, in verità solo in linea teorica, i lavoratori a tempo determinato «negli uffici di diretta collaborazione» (cioè legati fiduciarmente al vertice politico).

Le norme in commento presupponevano comunque lo svolgimento di procedure selettive prima della stabilizzazione, ovvero il possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno alla qualifica di riferimento (sic!); e questo perché in occasioni precedenti tale requisito si era in qualche modo perso per strada, specie con riguardo agli incarichi dirigenziali; e il medesimo timore emerge nelle disposizioni di cui alla Finanziaria ora all'esame del Parlamento,

**3. Il Protocollo
del 23 luglio 2007
e il disegno di legge
conseguente**

che in realtà solo per la presentazione di uno specifico emendamento in tal senso si è preoccupata della natura effettivamente comparativa delle c.d. «selezioni» concretamente previste.

Il comma 529 della l. n. 296/2006 prevedeva infine la possibilità, per le singole Amministrazioni, di riservare sino al 60% dei posti programmati per assunzioni a tempo determinato a coloro che avessero stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa con le Amministrazioni medesime. Come detto altrove, e ragionando solo in termini giuridici, se le assunzioni a tempo determinato debbono rispondere alle note caratteristiche di temporaneità ed eccezionalità, e scontata altresì la modifica all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, ai sensi dell'art. 92, comma 1, della Legge Finanziaria approvata in Senato, che parla ora di «particolare e comprovata specializzazione universitaria», riusciva difficile capire come le diverse Amministrazioni potessero «programmare» le assunzioni a tempo determinato. Se non, forse, riconsiderando la finalità di sanare i comportamenti delle Amministrazioni non in linea con le norme vigenti in tema (cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, direttiva del 30 aprile 2007).

La seconda tappa del presunto new deal intrapreso dal Governo riguarda il c.d. Protocollo sul Welfare, sul quale si è verificata una vera e propria confusione di ruoli tra organizzazioni sindacali, partiti politici, Governo, Parlamento e così via. L'esito della stipulazione di questo «storico» accordo è stato, se possibile, ancor più paradossale, con un susseguirsi di diverse versioni del disegno di legge attuativo: nel volgere di 3 giorni, invero, il Governo ha assunto decisioni sostanzialmente diverse, in considerazione del contesto esterno, certo non favorevole e «infestato» da interventi di vario genere.

Si è già riferito in altra sede (si veda il mio Un nuovo 23 luglio per il diritto del lavoro e le relazioni industriali italiane. Ritorno al passato o ponte per il futuro, in DRI, 2007, 3) come il Protocollo risultasse ab origine condizionato nella sua efficacia da un lato dalle previste forme di consultazione dei lavoratori, dall'altro dai necessari provvedimenti legislativi di implementazione delle misure in esso previste, a loro volta influenzate pesantemente dal clima politico, anche all'interno della stessa maggioranza, e ancor più dai vincoli economici nei quali si dibatte la finanza pubblica.

Ciò nonostante esso dedicava opportunamente i suoi diversi capitoli alla previdenza, agli ammortizzatori sociali, al mercato del lavoro, e ancora alla competitività, ai giovani e alle donne; al precipuo fine di «promuovere una crescita economica duratura» e comunque accogliendo «un punto di vista sociale».

Riguardo alle pensioni, tanto nel Protocollo quanto nel disegno di legge attuativo si conferma l'idea di agire positivamente sulle c.d. pensioni basse, ma anche l'impegno – preso politicamente prima ancora che nei confronti delle parti sociali – di modificare i requisiti di accesso al pensionamento anticipato (id est di anzianità), a decorrere dal 1° gennaio 2008; mentre la questione dei lavori usuranti ha visto l'ennesimo rinvio, così come l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione, pure ritenuto «elemento inderogabile del sistema contributivo», è stato posticipato al 2010, con verifica triennale. Circa la razionalizzazione degli enti previdenziali al fine di un risparmio di spesa, invece, nulla di fatto; mentre una nota del Protocollo si premurava di introdurre una clausola di salvaguardia per la quale a partire dal 2011 sarà previsto «un aumento dello 0,09 dell'aliquota di tutte le retribuzioni soggette a contribuzione

(lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi)». Sempre di aumento si parlava, inoltre, con riguardo al contributo previdenziale a carico dei collaboratori a progetto: peraltro in un sistema a ripartizione, e non a capitalizzazione, tale misura, realizzerà i propri effetti più sul versante della (ridotta) convenienza per le imprese verso simili tipologie contrattuali che su quello del futuro trattamento pensionistico dei medesimi, maggiormente influenzato dai coefficienti (di cui si è detto) ma ancor più dall'effettivo equilibrio del sistema sul lungo periodo, del quale, ci pare, nessuno sente ancora l'esigenza di occuparsi seriamente.

Il Protocollo affrontava anche il tema degli ammortizzatori sociali, muovendosi in linea con l'idea, già in parte accolta dal Libro Verde della Commissione sul mercato del lavoro del 2006, di accompagnare l'inevitabile aumento di rapporti non standard con un aumento delle tutele nei periodi di non lavoro. È ovvio tuttavia che i provvedimenti di estensione di tali trattamenti per settore, tipologia contrattuale e dimensione di impresa, che trovano spazio nel disegno di legge e nella stessa Finanziaria in approvazione (rispettivamente artt. 8 e 65), rischiano, se non ben equilibrati da un funzionante sistema di servizi all'impiego e dalla puntuale verifica dei presupposti per l'attribuzione dei medesimi, di muoversi nella consueta logica delle elargizioni indiscriminate e non sufficientemente selettive.

Sulle regole del mercato del lavoro il Protocollo ed il disegno di legge conseguente intervengono ampiamente in tema di apprendistato, contratto a termine e a tempo parziale, contratto di lavoro a chiamata e somministrazione a tempo indeterminato (c.d. staff leasing), con soluzioni a nostro avviso non del tutto condivisibili e talora confuse, sulle quali non a caso si può verificare oggi più di un ripensamento (in specie per l'abrogazione secca del lavoro intermittente e della somministrazione a tempo indeterminato).

Sul lavoro a progetto, già coinvolto dalle misure sull'innalzamento delle aliquote contributive, nulla di quanto poteva attendersi in virtù dell'ampio dibattito di questi anni (abrogazione secca, modifiche alla nozione o al regime di tutele, ecc.) si è verificato.

Sulle misure relative al sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, le affermazioni svolte nel Protocollo e sancite nel disegno di legge (art. 9, ma anche 10 ss., con riguardo alla occupazione dei disabili) riprendevano precedenti tematiche e suggerimenti della stessa dottrina, nel senso di un potenziamento sia dei servizi per l'impiego, con una adeguata informatizzazione e trasparenza di rilevanti dati relativi al mercato del lavoro medesimo, e altresì nel senso di una necessaria razionalizzazione degli incentivi all'occupazione, con parziale riscrittura delle regole in tema di contratto di reinserimento da un lato e di apprendistato dall'altro. In una diversa direzione, invece, risultano orientate le norme relative al contratto a termine, al part-time, al lavoro a chiamata e allo staff leasing. Sul lavoro a termine (art. 11 del disegno di legge) viene in definitiva accolta una pasticciata soluzione – sia nel merito che nel metodo – a mezza via tra lo status quo e le richieste di una parte delle organizzazioni sindacali. Da un lato permane il «causalone» di cui al d.lgs. n. 368/2001; dall'altro vi è l'imposizione, in caso di proroghe ovvero rinnovi di un contratto a termine, di un limite temporale massimo complessivo di 36 mesi di durata del rapporto, con la possibilità di un ulteriore (e uno solo) contratto a tempo determinato tra gli stessi soggetti «stipulato presso la Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, con l'assistenza di un rappresentante dell'organizzazione sindacale cui il lavoratore sia iscritto o

conferisca mandato». A parziale contropartita di tale esito, il disegno di legge (art. 11, comma 4) prevede peraltro che i contratti a termine in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento godano di una «moratoria» nei suoi confronti pari a 15 mesi.

Si è parlato in proposito di un risultato tipico della «flessibilità negoziata»: ma vi è da chiedersi tra chi, effettivamente, sia avvenuta la suddetta negoziazione, se tra le parti stipulanti il Protocollo o, come appare più probabile, tra le parti politiche che hanno poi cercato di implementarne i contenuti nel provvedimento di legge. Il che la dice lunga sulle difficoltà incontrate, e tuttora in essere, nella trasposizione del Protocollo nel disegno di legge in discussione.

Sullo staff leasing non si è avuta alcuna abrogazione, pure richiesta a gran voce da una parte del sindacato con motivazioni da ricercare in dinamiche non tecnico-giuridiche quanto politiche; bensì un mero impegno contenuto nel Protocollo a rivisitare la materia.

Continuiamo invece a non capire perché si vogliano abrogare tout-court (art. 13) le norme del d.lgs. n. 276/2003 relative al lavoro intermittente (artt. 33-40), suggerendosi nel Protocollo di ripiegare su «ipotesi di part-time che rispondano a esigenze di attività di breve durata per lavoratori ed imprese»; sul punto va chiarito, sul piano fattuale, come la introduzione del lavoro a chiamata rispondesse proprio alle esigenze di lavoratori e imprese nel senso indicato dal Protocollo; e va ricordata, sul piano dogmatico, la configurazione del contratto di lavoro a chiamata quale rapporto a tempo parziale con modulazioni particolari, trasposto nel d.lgs. n. 276/2003 sulla scorta di esperienze fatte in imprese particolarmente attente a tali dinamiche.

Infine – senza pretendere di giungere ad una analisi esaustiva degli innumerevoli punti toccati dal Protocollo e dal disegno di legge – in essi si prevedono alcuni «ritocchi» alla disciplina del lavoro a tempo parziale (art. 12), con utili previsioni di diritti di precedenza e l'attribuzione alla negoziazione collettiva, piuttosto che a quella individuale, come invece già disposto nel 2003, del potere di introdurre e disciplinare clausole elastiche e flessibili. Un intervento, questo, richiesto a gran voce dalla dottrina e sul quale non si può che concordare. E tuttavia, anche qui le proposte a nostro avviso fuoriescono da una linea di coerenza con le normative e le esperienze comparate, che proprio sul lavoro a tempo parziale sono riuscite a rafforzare l'occupazione con particolare riguardo a donne, giovani e lavoratori maturi ma espulsi dal ciclo produttivo: questo avviene prevedendo aumenti contributivi per i contratti di lavoro a tempo parziale con orario inferiore alle 12 ore settimanali, il che è a dire che il part-time «deve» essere superiore a tale soglia temporale, con buona pace delle concrete esigenze dei lavoratori e delle imprese e con il dubbio ulteriore che tale previsione rientri in quelle, numerose e talora nascoste, tese a finanziare in qualunque modo il sistema previdenziale.

Di «competitività», si occupano sia il Protocollo sia il disegno di legge: obiettivo dell'intervento è la contrattazione di secondo livello, già competente ai sensi del precedente Protocollo del 1993 in tema di premi c.d. di risultato, e in particolare l'introduzione di nuove decontribuzioni, previdenziali e con effetti retributivi, in favore di elementi retributivi collegati alla «misurazione di incrementi di produttività, qualità ed altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati» (art. 21). La novità sta non nello sgravio contributivo a favore delle imprese, previsto

nella misura fissa del 25% dell'erogazione (e che a sua volta potrà arrivare al massimo al 5% della retribuzione annua), quanto nello sgravio con effetti retributivi positivi pari ai contributi previdenziali dovuti dai lavoratori sulla quota di erogazione legata agli elementi citati con immediato vantaggio in busta paga. Il meccanismo ricorda quello utilizzato per il c.d. bonus pensionistico, sul quale tuttavia né il Protocollo né il disegno di legge si soffermano ulteriormente. L'art. 22 rinvia, infine, ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale l'attuazione di misure volte alla detassazione (ovvero alla deducibilità a fini fiscali) della medesima retribuzione di risultato, prevedendo un limite finanziario in verità più che ridotto.

Nello stesso ambito rientra l'intervento sulla eliminazione della contribuzione aggiuntiva per il lavoro straordinario (art. 23). Ora, non vi è dubbio che tale intervento favorirà le imprese che fanno massiccio uso di tale strumento di amministrazione del personale, evidentemente potendo rispondere anche così a picchi di commesse ma anche al flusso discontinuo degli ordini. Ci pare tuttavia, condividendo così critiche già emerse sul versante sindacale, che dal punto di vista dei lavoratori ciò significa aumentare (eventualmente) la retribuzione dei soggetti già presenti all'interno della struttura produttiva, ma chiudere sostanzialmente le porte ai c.d. outsiders. Alla luce di quanto sopra riferito, cioè, alle imprese si appaleserebbe una discreta praticabilità del lavoro a termine, con i nuovi limiti introdotti, l'impossibilità di utilizzare part-timers con poche ore, se non a contribuzione maggiorata, la scomparsa del lavoro a chiamata e dunque la palese e sempre maggiore convenienza di fruire del lavoro dei propri dipendenti, reso in regime di straordinario. Ovvero, nella peggiore delle ipotesi, di accedere agli antri del lavoro nero o irregolare.

Note senz'altro positive meritano invece le norme dedicate alla previsione di un nuovo meccanismo di «totalizzazione» e alla riduzione del limite minimo di anzianità contributiva per il cumulo dei contributi versati a diverse Gestioni, e ancora al riscatto degli anni di laurea (art. 26), reso più favorevole nel risultato e negli oneri relativi.

In definitiva ci pare che il Protocollo ed il disegno di legge attuativo prendano solo parzialmente atto del necessario superamento di logiche frenanti con riguardo al sistema pensionistico e sostanzialmente confermino buona parte delle linee di sviluppo del mercato del lavoro proposte e introdotte dal precedente Governo. Allo stesso tempo essi condividono in qualche misura, e sul presupposto che altra strada non v'è, sia la prospettiva della flessibilità del lavoro, con specifico riguardo al lavoro a termine, confermato a nostro avviso come privilegiata forma di accesso al mercato del lavoro, sia quella della competitività, nei limiti che si sono cercati di mettere in evidenza.

In essi nulla si dispone, invece, perché forse già fatto nel precedente Memorandum sul lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, su alcuni punti chiave della riforma del sistema-lavoro nel suo complesso, e dunque privato ma anche pubblico: l'altra metà del cielo (il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche) non risulta intaccata da tali propositi riformatori ed invero evidenza che tale è la scelta non solo delle organizzazioni sindacali ma anche di parte del sistema partitico del nostro Paese.

4. La Legge Finanziaria per il 2008

Il «terzo atto» della piena manifestazione delle attuali politiche del lavoro nel nostro Paese è esemplificato dalla Legge Finanziaria per il 2008 in corso di approvazione. Sebbene essa consti di un numero inferiore di articoli rispetto ai commi dell'unico articolo dello scorso anno, e appaia oramai in grado di superare gli scogli parlamentari senza l'ausilio del voto di fiducia, in essa trovano conferma le impressioni sollecitate dai precedenti momenti regolativi, come visto su alcuni aspetti già richiamati, ed in particolare risulta in essa ancor più enfatizzata la «scelta» di cui da ultimo si parlava.

Volendo riassumere le prospettive in essa contenute sui temi lavoristici, sia nel settore privato che in quello delle Pubbliche Amministrazioni, potremmo parlare di: a) norme in materia di politiche previdenziali; b) norme in materia di pubblico impiego (rectius lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche; c) norme varie.

a) Le prime (artt. 56-61) riguardano sia le funzioni macro degli enti previdenziali, quali gli investimenti immobiliari, le gestioni degli enti stessi e i trasferimenti all'Inps, e altresì l'accantonamento delle risorse per la previdenza complementare dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, sia questioni attinenti a contenziosi in essere con l'Inps (art. 61-bis), sia, infine, lo stanziamento delle risorse per l'attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, con una particolare disposizione dedicata ad un bonus in termini di formazione professionale destinato ai soggetti in cerca di prima occupazione.

b) Ben più numerose, e rilevanti, risultano le norme tese, come anticipato, a proseguire l'opera di trasformazione dei rapporti di lavoro c.d. «precari» nelle Pubbliche Amministrazioni in rapporti di lavoro subordinato e questa volta, a differenza di quanto in parte previsto nella Finanziaria dello scorso anno, solo a tempo indeterminato. Gli artt. 92 ss. del testo in via di approvazione definitiva concernono infatti una serie di fattispecie che, pur affermandosi in apicibus (art. 92, appunto, in rubrica) la volontà di contenere «gli incarichi di lavoro flessibile e straordinario nelle pubbliche amministrazioni», in verità «aprono», come e più di quanto avvenuto in precedenza, a deroghe al principio astratto affermato (così il nuovo art. 36, d.lgs. n. 165/2001, ma anche l'art. 93 del disegno di legge della Finanziaria, che prosegue linearmente e anche temporalmente quanto previsto dalla l. n. 296/2006). E non valgono a mitigare tali effetti perversi né le previsioni in tema di mobilità (sempre negoziata e dunque nei fatti «difficile») nelle Pubbliche Amministrazioni (art. 94), né quelle che ribadiscono concetti già presenti nel dibattito e nella normativa in materia, quali la responsabilità dirigenziale in caso di risarcimento del danno dovuto al lavoratore per prestazione svolta in violazione di legge (art. 36, comma 6, d.lgs. n. 165/2001) e il limite massimo di 3 mesi per la stipulazione di contratti di lavoro flessibile (art. 36, comma 1, d.lgs. n. 165/2001). Ciò che rimane possibile, in altri termini, è la prosecuzione della logica del «trimestrale», con evidente creazione di aspettative colmabili, prima o poi, da una successiva Legge Finanziaria.

c) Solo un cenno è possibile, infine, a qualche disposizione in materia sparsa nel disegno di legge della Finanziaria, come l'opportuno art. 54 in tema di congedi di maternità e parentali con riguardo al figlio biologico, e gli incentivi fiscali all'occupazione, sotto forma di credito di imposta, di cui all'art. 69-bis, con riguardo specifico a territori «svantaggiati»: va da sé che tali misure, se pure condivisibili nell'intento, incontreranno talune difficoltà applicative sia con riguardo alla normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato, sia con riferimento, più concreto, al loro utilizzo coerente e corretto da parte delle imprese e degli

stessi lavoratori.

Che l'esito di questa politica del lavoro sia quello immaginato da qualcuno, già nell'autunno del 2006, è infine confermato da quanto avviene in questi giorni anche a livello locale. Basti ricordare ad esempio quanto deliberato dalla Commissione Affari istituzionali del Consiglio regionale del Veneto con una velocità inconsueta per i lavori dei propri organi, a seguito di un acceso contrasto con l'Assessore alla Sanità, che aveva escluso taluni soggetti dalla c.d. «stabilizzazione» di cui alla citata Legge Finanziaria nazionale n. 296/2006 e alla corrispondente Legge Finanziaria regionale del 16 agosto 2007, n. 22: la Commissione ha licenziato all'unanimità il progetto di legge che definisce l'interpretazione autentica dell'art. 2 della medesima legge regionale, con riguardo alla disposizione in materia di stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale. Il progetto di legge si preoccupa cioè di chiarire l'esatto contenuto dell'articolo citato specificando che la stabilizzazione, cioè la trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, debba intendersi riferita a tutte le figure professionali che operano nel comparto sanità, «compreso il personale anche dirigenziale sanitario, tecnico, professionale, amministrativo, oltre che medico e veterinario». Se confrontiamo questo ordine di idee con alcuni dati recenti (cfr. in la voce.info, 8 novembre 2007), scopriamo che «tra il 2000 e il 2006 l'occupazione pubblica è aumentata di 107 mila unità e le retribuzioni lorde pro-capite del 28,6 per cento [...]»; e che nel contempo si è verificato un massiccio spostamento del personale verso le qualifiche più elevate, nonostante la reiterazione di misure di forte limitazione del turnover del personale: il che spiega anche dove possono ritrovarsi, infine, i lavoratori stabilizzati dai diversi provvedimenti di tal fatta.

* Gaetano Zilio Grandi è Professore Associato di Diritto del lavoro presso l'Università «Ca' Foscari» di Venezia.