



CEAV

CASSA
EDILE
ARTIGIANA
VENETA

notizie

anno 10 n. 2 - febbraio 2013 - sped. in A.P. art. 2 comma 20/c - Legge 662/96 - aut. D.C.B. - Padova

Periodico quadrimestrale della Cassa Edile Artigiana Veneta

Continua la collaborazione tra Ceav e Università Ca' Foscari

I contratti nell'edilizia

L'impegno di Ceav nella formazione non si limita a quella - fondamentale e specifica - per lavoratori e imprenditori, ma si è sviluppato anche attraverso una collaborazione stabile con più Atenei. Con l'Università di Venezia Ceav ha dapprima sostenuto giovani laureati che orientassero i loro studi sul mondo del lavoro nell'edilizia, poi ha deciso di investire su giovani studiosi, sostenendo così lo sforzo di ricerca e studio, in particolare sulle tematiche della sicurezza sul lavoro e dei cantieri in edilizia; più recentemente la rinnovata collaborazione tra il Dipartimento di Economia dell'Università di Venezia e la Ceav si è orientata nel senso di un'esplorazione profonda di quali saranno le tipologie contrattuali di collaborazione lavorativa di cui l'artigianato e la piccola impresa edile potranno (e dovranno) servirsi.



Il presidente
Virginio Piva



Il vicepresidente
Leonardo Zucchini

In questo numero di Ceav notizie pubblichiamo la prima parte della ricerca intitolata "Tipologie contrattuali nel settore dell'edilizia artigiana - Questioni giuridico economiche attuali nel settore dell'artigianato con riguardo alle specificità del lavoro: i contratti maggiormente utilizzati nel settore". La ricerca, svolta dalla dottoressa Alice Bussolaro con la supervisione del docente relatore prof. Gaetano Zilio Grandi, è triennale: il primo lavoro, prodotto nel 2012 e qui pubblicato, si intitola "Il quadro economico del mercato del lavoro tra Veneto, Italia ed Europa: numeri, definizioni e spunti di riflessione".

I giovani sono il nostro futuro, investire su di loro e sui

loro successi è l'unico mezzo per mantenere viva, vitale e produttiva la nostra società e il nostro Paese, specie in un momento di grave difficoltà economica a livello globale.

Il Presidente
Virginio Piva

Il Vice Presidente
Leonardo Zucchini

Università Ca' Foscari
di Venezia

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
Centro Studi Giuridici

in collaborazione con

C.E.A.V. - Cassa Edile Artigiana Veneta

"TIPOLOGIE CONTRATTUALI NEL SETTORE DELL'EDILIZIA ARTIGIANA"

Questioni giuridico economiche attuali nel settore dell'artigianato
con riguardo alle specificità del lavoro:
i contratti maggiormente utilizzati nel settore.

(2012 - 2014)

Dott.ssa Alice Bussolaro
Dottoranda di Ricerca presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

Docente Relatore:
Ch. mo Professore Gaetano Zilio Grandi

Paper I

Gennaio – Dicembre 2012

Indice

Il quadro economico del mercato del lavoro tra Veneto, Italia ed Europa: numeri, definizioni e spunti di riflessione

I) Il mercato del lavoro europeo: riflessioni sugli interventi dell'Unione Europea in materia di occupazione

1. Le riforme del lavoro e i nuovi assetti delle relazioni industriali, cenni comparati

2. La promozione dell'occupazione: gli enti bilaterali e le previsioni normative specifiche

II) La regolazione del settore dell'artigianato

1. Il settore dell'artigianato in Italia e nel Veneto

2. Imprese artigiane: definizioni, numeri e giro d'affari

a) Il piano imprenditoriale

b) Le Piccole Medie Imprese

c) Il settore delle costruzioni

Conclusioni

Premessa:

L'attenzione verso l'andamento delle imprese artigiane è destata da due importanti circostanze. La prima attiene alla loro diffusione sul territorio italiano e dalla dimensione, quindi, del volume d'affari ad esse connesso. In particolare su questo versante rilevano, per la valutazione nell'intero sistema nazionale, l'andamento della produzione e dell'occupazione. La seconda circostanza attiene all'attenzione manifestata dall'Unione Europea, in particolare dalla Commissione, all'attività delle piccole e medie imprese (PMI) all'interno delle quali rientrano anche le imprese artigiane. Su questo versante, infatti, spiccano per importanza oltre allo *Small Business Act* del 2008 anche tutta l'attività delle istituzioni europee volta a creare un mercato unico del lavoro e ricostruire o ridirezionare il diritto interno in vista di un aumento dell'occupazione e della crescita sociale.

Il settore, nel più ristretto ambito territoriale nazionale, apporta un contributo non marginale alla creazione di ricchezza del nostro paese, esso infatti contribuisce in termini di valore aggiunto per una percentuale che varia tra il 10 e il 12 % del dato nazionale. In particolare il maggiore apporto è dato dalle imprese del nord Italia presso le quali si registra un apporto pari al 60% mentre nelle regioni del centro e del sud esso è del 40%. L'artigianato, inoltre, risulta d'interesse per il suo essere una grande fonte d'impiego e quindi un settore su cui puntare per la promozione dell'occupazione. Coloro che trovano impiego presso imprese artigiane sono il 15% del totale degli occupati¹.

Il mondo dell'artigianato ha caratteristiche certamente diverse rispetto all'imprenditoria del mercato globale. L'adattamento del settore ai grandi cambiamenti dell'economia ha tempi più lunghi in ragione delle dinamiche e degli aspetti organizzativi più complessi in quanto legati alla tradizione².

Il contesto nel quale sono inserite anche le imprese artigiane, è quindi segnato da dinamiche globalizzanti, dinamiche potenzialmente distruttive per le caratteristiche di tale settore, radicato nel territorio ed estraneo per definizione alla dimensione "grande". Per alcuni tale caratteristica può diventare una risorsa laddove la dimensione meno "ingombrante" dell'organizzazione del lavoro artigiano consente rapide scelte di orientamento e ridirezionamento dell'attività alla luce del mutamento delle richieste e della concorrenza³. Tale potenzialità non è necessariamente sfruttata e i dati statistici sulla mortalità delle imprese lo dimostrano. L'entità delle difficoltà di adattamento e di superamento della crisi economica non trova, però, equal peso negli scritti della dottrina, non certo per mancato inquadramento delle problematiche sia organizzative che commerciali che vengono affrontate dalle imprese artigiane, quanto piuttosto al basso numero di studi e materiale a

¹ Bruzzo A., *Le imprese artigiane italiane nel corso della crisi: una prima analisi dell'evoluzione strutturale dal punto di vista settoriale e territoriale*, in QRA n° 61, 70.

² Bruzzo A., *Le imprese cit.*, 66.

³ Bortolussi G., *Prefazione*, in QRA n° 57, 4.

disposizione del ricercatore che voglia accingersi a studiare un fenomeno all'interno dello sviluppo economico artigiano⁴. Si rende anche per questa ragione, interessante lo studio e l'analisi degli aspetti laoristici che entrano in contatto con il mondo artigiano. Tale incontro è intrinsecamente fruttifero poiché la tipologia stessa del lavoro nelle imprese artigiane è preminente in quanto l'opera dell'artigiano a direzione della sua piccola impresa e, accanto ad essa, anche l'opera personale di ogni singolo lavoratore sono ritenute preminenti e caratterizzanti. La differenza rispetto alle realtà imprenditoriali più grandi, caratterizzate dalla produzione seriale e dalla organizzazione d'impresa in forma di società di capitali, è inoltre la circostanza che rende il diritto del lavoro un focus imprescindibile negli studi sull'artigianato, settore in cui, infatti, “assumono un'importanza non secondaria la soddisfazione del lavoratore, il grado di condivisione degli interessi datoriali, la sua autonomia e la sua creatività nella partecipazione al perseguimento degli interessi dell'impresa”⁵.

1) Il mercato del lavoro europeo: riflessioni sugli interventi dell'Unione Europea in materia di occupazione

In tempo di crisi, come quella che l'intero mercato sta attraversando, si assiste ad un proliferare di atti europei di indirizzo della politica degli Stati Membri e di definizione dei programmi di sviluppo da seguire verso la risoluzione dei problemi economici e sociali che intrecciano profondamente il diritto del lavoro.

Un punto di rilievo nella produzione normativa dell'Unione Europea è rappresentato dallo *Small Business Act* emanato dalla Commissione nel 2008 il cui scopo è quello di puntare l'attenzione ed evidenziare agli Stati Membri la necessità di investire nella piccola e media imprenditoria al fine di garantire uno sviluppo dell'economia europea della conoscenza e di mantenere un buon livello di occupazione, creando nel contempo posti di lavoro. Il documento si fa infatti portatore di una decina di principi il cui rispetto è richiesto alle amministrazioni pubbliche e ai governi quando siano chiamati ad operare ed agire nel mondo delle piccole e medie imprese. In particolare si richiede che venga favorito ed incentivato lo sviluppo di un ambiente favorevole all'imprenditorialità anche attraverso la messa in campo di misure di sostegno agli imprenditori che abbiano sperimentato l'insolvenza, il fallimento e comunque la crisi della loro attività. I governi e gli organi legislativi a livello regionale sono chiamati poi a “pensare in piccolo” e cioè a costruire un sistema che tenga conto ed anzi parta dalla prospettiva del destinatario della norma, della misura, del beneficio, in modo tale da consentire una sorta di “adattamento” delle istituzioni alla modalità di azione e alle esigenze delle medie, piccole e micro imprese. L'UE invita, poi gli Stati Membri ad adeguare le

⁴ Anche A. Bruzzo manifesta tale difficoltà nel suo scritto [Le imprese cit.](#), in QRA n. 6, 66.

⁵ Putignano V., *Il lavoro nella piccola e media impresa: modelli di regolazione, bilateralismo e sussidiarietà*, in DRI 2010, 04, 1087.

discipline degli appalti pubblici e le modalità di concessione degli aiuti statali alle normative europee in materia, anche attraverso la produzione (governativa) di codici di buone pratiche da sottoporre a tutti gli attori del settore. Lo SMA invita inoltre gli Stati a differenziare le tipologie di finanziamento concesse alle PMI in modo tale da garantire un effettivo ed efficace sostegno in base alle tipiche necessità imprenditoriali rendendo così possibile un adeguamento della politica del mercato interno alle caratteristiche delle piccole e medie imprese. L'Unione punta, inoltre, sullo sviluppo delle tecnologie attraverso la ricerca e l'innovazione sia al fine della crescita delle singole realtà imprenditoriali che per la crescita del mercato nazionale ed europeo. Il tentativo è, poi, quello di far fronte alle problematiche ambientali attraverso un background tecnologico e di conoscenze tali da ravvisare nel mutamento necessario del modo di fare impresa, sia essa piccola o media o grande, una opportunità sia in termini di aumento del patrimonio culturale che in termini di produzione di beni compatibili con le esigenze ambientali. L'intenzione è quella di intensificare il sostegno all'attività della dimensione *small* attraverso la promozione di un concetto di crescita e sviluppo in grado di coniugare la crescita quantitativa con il miglioramento della qualità della vita, soprattutto per i lavoratori autonomi e titolari di ditte individuali o micro piccole imprese. Tale prospettiva impone quindi agli Stati e all'UE un mutamento di prospettiva al fine di attribuire maggior valore in prospettiva a lungo termine ai progressi non tanto nella creazione di ricchezza, intesa come crescita del prodotto interno lordo ma piuttosto alla creazione di valore che si traduce quindi in migliore distribuzione della ricchezza, in trasparenza dei mercati e creazione dell'economia basata sulla conoscenza, nonché in una gestione dell'attività economica in modo sostenibile, attenta cioè ad ambiente, futuro e territorio⁶.

La strategia Europea 2020, che si pone a fianco dello *Small Business Act* nel quadro che qui si vuole ricostruire, ha, invece, come obiettivo il rilancio dell'economia all'interno di un arco temporale riferibile al decennio 2010 – 2020. Gli strumenti proposti per il raggiungimento di tale fine sono in primo luogo l'immediata soluzione dei problemi finanziari legati agli investimenti e in secondo luogo la riduzione degli effetti negativi che questo comporta sul mercato interno commerciale e del lavoro. Gli Stati Membri sono, infatti, chiamati a porre in essere azioni mirate al fine di modificare le condizioni e i livelli presenti nei settori nei quali la Strategia vuole incidere: occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima⁷.

Le direzioni di intervento non lasciano spazio alla mera risoluzione delle problematiche immediate ma si proiettano in una direzione di sviluppo al fine di garantire la forza delle economie degli Stati

⁶ Sangalli G. C., *Lo Small business act e le priorità per l'Italia*, in QRA, n° 50, 48.

⁷ Occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione (fascia di età tra i 20 e i 64 anni); Innovazione: aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo ed innovazione al 3% del PIL UE; Clima/Energia: riduzione del 20% di gas serra, ricavo del 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica; Istruzione: riduzione del 10% degli abbandoni scolastici e aumento del 40% dei 30-34enni laureati; Povertà: riduzione di almeno 20 milioni di persone nella categoria dei soggetti in situazione di povertà o emarginazione.

anche per il futuro: vengono definite in modo emblematico “crescita intelligente” (attraverso la promozione della conoscenza, dell’innovazione, dell’istruzione e della crescita della società digitale), “crescita sostenibile” (verso una produzione più efficiente sotto il profilo dell’uso delle risorse e al fine di rilanciare la competitività delle imprese europee nel mercato globale) e “crescita inclusiva” (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l’acquisizione di competenze e la lotta alla povertà).

Nell’ambito che interessa questa ricerca, la strategia Europea per il 2020, agli obiettivi strettamente economici⁸ associa obiettivi sociali i quali rientrano a loro volta nella della Strategia Europea per l’Occupazione (SEO)⁹. Nel definire i traguardi da raggiungere la SEO usa alte percentuali numeriche, obiettivi che che sembrano quasi un rilancio d’azzardo alla luce della condizione politico economica che i Paesi fondatori stanno affrontando. Le iniziative promosse dall’Unione Europea sono mirate ad incidere sulla mobilità giovanile a fini formativi e professionali¹⁰, sul mercato del lavoro e sui problemi strutturali di questo¹¹ e, infine, sulle politiche nazionali per la lotta alla povertà e all’emarginazione¹².

Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Strategia Europea per l’Occupazione resta nelle mani degli Stati Membri, ma è economicamente sostenuto dall’Unione Europea attraverso alcuni programmi di finanziamento quali il Fondo sociale europeo (FSE), il Programma Progress, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e lo strumento Progress di micro finanza. Il Fondo Sociale Europeo, ad esempio, prevede il finanziamento a tutti gli Stati membri dell’Unione Europea di programmi che hanno come finalità lo sviluppo e la crescita delle possibilità di impiego delle risorse umane al fine di consentire l’acquisizione di capacità di interazione sociale e di inserimento nel mercato del lavoro attraverso lo sviluppo delle proprie abilità e competenze.

In questo quadro si inseriscono una serie di riflessioni critiche sugli effetti delle politiche comuni e sulla difficoltosa creazione del mercato comune anche a fronte dell’allargamento ai Paesi dell’Est. Sebbene la politica europea per l’occupazione sia figlia delle spinte verso una reale integrazione ed armonizzazione, essa deve fare i conti con svariati fattori, primi fra tutti le enormi diversità e i diversi livelli di armonizzazione tra i Paesi e le spinte di diversificazione.

Il percorso di integrazione e l’avanzare degli aggiustamenti verso una coesione sostanziale si fonda quindi su due strategie di intervento: la prima riguarda il sostegno economico allo sviluppo di aree deboli al fine di eliminare le disuguaglianze (con istituzione di fondi e programmi come quelli sopra

⁸ Si vedano ad esempio gli Orientamenti di massima per le politiche economiche, Raccomandazione 2010/410/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione [Gazzetta ufficiale L 191 del 23.7.2010].

⁹ Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione [Gazzetta ufficiale L del 24.11.2010].

¹⁰ Ad esempio con il programma “[Youth on the Move](#)”.

¹¹ “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione”.

¹² “[Piattaforma europea contro la povertà e l’emarginazione](#)”.

menzionati), la seconda attraverso l'uso di strumenti propriamente giuridici quali la promozione dei diritti sociali fondamentali e il sostegno allo sviluppo delle *capabilities* individuali¹³.

Alcune considerazioni vanno fatte anche con riferimento al mercato del lavoro che, secondo i Commissari, sembra essere coeso grazie alla concreta realizzazione (anche da parte dei nuovi Paesi Membri) delle libertà di circolazione¹⁴. L'attuazione della libertà di circolazione delle persone accanto alla libera circolazione dei servizi e delle merci però, come hanno già dimostrato pronunce giurisprudenziali ampiamente citate (casi Laval e Viking Line¹⁵), ha comportato uno “stress” dell'equilibrio economico in quanto le priorità dell' “Europa sociale” non possono essere le stesse di quelle dell' “Europa Economica”. In molti hanno avanzato critiche circa la genuinità delle politiche sociali e del lavoro ritenendo determinante la natura primaria dell'Unione ai suoi albori. *L'imprinting* strettamente economico tracciato dalla storia comunitaria sembra cozzare con la possibilità di sdoppiare l'anima europea instillando nel suo “core point” un nuovo interesse sociale. Per questa ragione è richiesto agli stessi sostenitori dell'Europa sociale di dimostrare che i costi dell'integrazione possono essere coperti dai vantaggi e di rintracciare nel futuro i possibili percorsi delle nuove previsioni del Trattato di Lisbona, soprattutto per quanto concerne la nuova valenza della Carta di Nizza e l'attuazione dell'art. 6 per ciò che concerne l'adesione alla CEDU.

La Strategia Europea sull'Occupazione si basa sul concetto di *flexicurity*, concetto nuovo e lanciato al Congresso di Lisbona del 2000 sulla base dell'esperienza empirica di alcuni Paesi del Nord Europa, successivamente ripreso e sviluppato con il Libro Verde del 2007 sulla modernizzazione del diritto del lavoro¹⁶: il paradigma di riferimento per l'Unione Europea nelle successive iniziative in materia di lavoro e politica sociale diventa quindi la conciliazione delle esigenze di flessibilità con quelle di massima sicurezza per il lavoratore¹⁷. Proprio al rapporto tra flessibilità e sicurezza si farà cenno in questa ricerca nell'analisi delle tipologie contrattuali maggiormente utilizzate nonché al fine di risalire ad alcune cause della crisi occupazionale di questi anni, mantenendo sullo sfondo i principi fissati dal Consiglio nel 2007, nonché all'influenza che le linee guida dell'Unione hanno

¹³ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Quinta ed., Padova, 2009, p. 39

¹⁴ “Il mercato del lavoro europeo è molto più coeso di quanto si possa immaginare. Le politiche positive del mercato del lavoro non devono essere copiate, ma adeguate alle condizioni locali. È però necessario che tutte le moderne politiche positive del mondo del lavoro siano sempre finalizzate a proteggere la forza lavoro e non soltanto il posto di lavoro. Bisogna anche esaminare attentamente il periodo di tempo tra due lavori. Questo periodo critico deve essere facilitato ed appoggiato per promuovere la mobilità della forza lavoro”. “Oltre la metà degli Stati membri ha attuato interamente il principio della libera circolazione [delle persone] e gli altri li seguiranno prima o poi. Dopo l'ultima fase di allargamento è diminuito il tasso di disoccupazione e si è registrata una maggiore crescita economica nella vecchia UE-15, il che dimostra chiaramente l'effetto positivo [della piena applicazione dei principi del mercato unico]. Per migliorare questo risultato temporaneamente limitato, dobbiamo completare l'obiettivo della libera circolazione: Però gli Stati membri hanno sempre il diritto e la facoltà di imporre determinate restrizioni”. (Vladimír Špidla, Commissario europeo per l'occupazione, intervista del 29/9/2011, in <http://ec.europa.eu/eures>)

¹⁵ Cgce 11 dicembre 2007, C-438/05, Viking Line; 18 dicembre 2007, C-34 1/05, Laval und Partneri Ltd.

¹⁶ Commissione Europea COM(2006), Libro Verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo, Bruxelles, 22.11.2006.

¹⁷ “I mercati del lavoro europei debbono raccogliere la sfida consistente nel conciliare una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti”.

sulle diverse scelte politiche e legislative dei Governi degli Stati membri¹⁸.

Un'altra forma di intervento dell'Unione nella Strategia 2020, sul fronte più strettamente economico, riguarda il riconoscimento del ruolo centrale delle PMI nell'economia europea, già al centro del già citato *Small Business Act* (SBA) del 2008.

La risposta dell'ordinamento italiano è stata tra le prime, attraverso l'attuazione dello SBA con una Direttiva del 2010 che introduce una politica complementare a quella per le grandi imprese, riservata alle micro, piccole e medie imprese. Tra le aree di maggiore interesse figura anche una certa forma di attenzione per lo sviluppo dell'artigianato¹⁹. Tra i settori ove vi è più alta concentrazione di PMI figura quello delle costruzioni, accanto al terziario del turismo e ai servizi alle imprese. L'intervento, ispirato alla politica europea, di promozione dell'occupazione risponde al dato statistico (Eurostat) di riduzione della percentuale di occupati presso le PMI, percentuale che sembra diminuire con il passare degli anni (da un -1,9% del 2009 al -0,5% relativo al 2011)²⁰ anche se i dati statistici si riferiscono alla dia Europea, diversamente da quanto accade, e si vedrà poco oltre, in Italia e in Veneto. La crisi internazionale degli ultimi cinque anni non ha avuto sulla finanza pubblica italiana lo stesso impatto che negli altri paesi europei. Il deficit di bilancio è stato in media del 4 per cento del PIL in Italia, a fronte del 5,7 in Francia, del 7,8 in Spagna, del 9,6 nel Regno Unito e del 10,2 in Irlanda. Ove si rileva un impatto maggiore è l'ambito della performance economica che ha rilevato una diminuzione del PIL pari a tre punti percentuali ogni anno mentre negli altri paesi dell'euro la caduta è stata quasi la metà o minore della metà. Il reddito medio si è quindi fortemente ridimensionato e di conseguenza, dopo una prima impressione di stabilizzazione, a ciò è seguito un netto rallentamento e successivamente una decrescita, dell'occupazione. Nel 2009 le imprese italiane, ad esempio, "hanno infatti attinto in larga misura agli ammortizzatori sociali, e il numero di ore di cassa integrazione concesse è letteralmente esploso: l'aumento è stato del 311 per cento rispetto al 2008, che già era cresciuto del 25 per cento rispetto al 2007"²¹.

La produttività del lavoro²², a partire dal secondo trimestre del 2007, ha iniziato un periodo che, fino ad oggi è andato in caduta. L'abbattimento del livello medio di produttività dell'economia era già di 6,9 punti percentuali nella seconda metà del 2009, questo ha comportato evidentemente un "deterioramento della produttività del lavoro (...) dovuto ai comportamenti di *labour hoarding* degli imprenditori (i quali) hanno preferito presidiare l'occupazione attraverso il blocco degli straordinari, la riduzione degli orari e la cassa integrazione piuttosto che cercare di adeguare

¹⁸ "Le politiche che vanno sotto il nome di *flexicurity* sono emblematiche: il bilanciamento fra flessibilità e sicurezza è diseguale nei vari paesi e riflette tensioni che sono emerse anche all'interno dell'unione". (Rocella M., Treu T., Diritto cit., p. 38).

¹⁹ Regione Veneto, Rapporto Statistico 2011, cap. 3.

²⁰ Regione Veneto, Rapporto Statistico 2011, cap. 3.

²¹ R. Gatto, L. Tronti, *La crisi e il mercato del lavoro. Come conciliare flessibilità e riforma degli ammortizzatori*, in Econ. It., 1, 46.

²² Prodotto per occupato.

immediatamente il livello della manodopera allo shock di domanda”²³.

Cala contemporaneamente sia la manodopera indipendente, diminuendo così i lavoratori autonomi, anche in forma di collaborazione, che quella dipendente. I lavoratori più garantiti (i *core workers* cioè i lavoratori con contratti di lavoro di tipo *standard* e cioè a tempo pieno e indeterminato) non hanno risentito troppo dei cambiamenti economici in quanto la loro posizione ha mostrato una certa tenuta al cambiamento. Sono aumentati, però, i *part timers* poiché le imprese, probabilmente, “si sono viste costrette a chiedere ad alcuni dipendenti di ridurre l’impegno di lavoro, trasformando in *part-time* il loro contratto a tempo pieno, pur di non perdere l’occupazione”.

In ogni caso, come è prevedibile anche senza il dato empirico, la crisi ha investito soprattutto i soggetti con contratto a termine²⁴ sia per ragioni di flessibilità in uscita che per la difficoltà di rimettersi nel mercato del lavoro. “In altre parole, la perdita di lavoro si è concentrata in larga misura sul lavoro autonomo (artigiani e piccoli imprenditori dei servizi e dell’industria) e sul segmento più debole dell’offerta di lavoro (dipendenti a termine e collaboratori); mentre i *core workers*, da cui più dipende il tenore di vita delle famiglie, sono stati sinora colpiti in misura fortunatamente minore”²⁵.

Quanto ai livelli di occupazione in Italia gli ultimi dati Istat quantificano i disoccupati in un numero pari a 23.025 mila soggetti a luglio 2012, invariato sia nel confronto con il mese precedente sia in termini tendenziali.

Il tasso di occupazione è pari al 57,1% e non segna variazioni né in termini congiunturali né su base annua. Il numero dei disoccupati, pari a 2.764 mila, registra un lieve calo dello 0,1% rispetto a giugno. Su base annua le persone in cerca di occupazione aumentano del 33,6% (695 mila unità). Il tasso di disoccupazione si attesta allo 10,7%, invariato rispetto a giugno e in aumento di 2,5 punti percentuali su base annua.

Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni, ovvero l’incidenza dei disoccupati sul totale degli attivi, è pari al 35,3%, in aumento di 1,3 punti percentuali rispetto a giugno e di 7,4 punti nei dodici mesi. Tra i 15-24enni le persone in cerca di lavoro sono 618 mila e rappresentano il 10,2% della popolazione in questa fascia d’età.

Gli inattivi tra 15 e 64 anni diminuiscono dello 0,2% rispetto al mese precedente. Il tasso di inattività è pari al 36%, in calo di 0,1 punti percentuali rispetto a giugno 2012²⁶.

1. Le riforme del lavoro e i nuovi assetti delle relazioni industriali, cenni comparati

²³ R. Gatto, L. Tronti, *La crisi cit.*, 47.

²⁴ Infra Cap. 1. Tra tutti i contratti cessati quelli conclusi per raggiungimento del termine rappresentano il 50%.

²⁵ R. Gatto, L. Tronti, *La crisi cit.*, 48.

²⁶ ISTAT settembre 2012.

La nuova legge n. 92/2012, approvata alla Camera il 28 giugno del 2012, oggetto di un travagliato confronto tra le parti sociali e il governo, muove le acque ferme del contesto economico occupazionale del nostro Paese.

Nel farlo, però, porta con sé feroci critiche della dottrina e del mondo delle relazioni industriali, tanto che, si prospettano dure sfide per il diritto del lavoro. Per alcuni, infatti, il nuovo testo rappresenta un passo indietro frutto di una “visione centralista e industrialista della regolazione dei rapporti di lavoro che poco o nulla tiene conto non solo del giudizio delle parti sociali ma della stessa realtà di un mondo del lavoro che è cambiato”²⁷.

Le riforme che, non solo l'Italia, ma tutti i paesi dell'Unione Europea, hanno messo in atto sono frutto delle decennali riflessioni in materia di flessicurezza a partire dal modello danese per approdare nei testi delle istituzioni e diventare parte integrante delle politiche sull'occupazione attivate. A partire dai primi anni Novanta si diffonde l'idea di una necessaria adattabilità del lavoro alle esigenze economiche, in virtù della necessità di far fronte al cattivo andamento dei mercati del lavoro evidenziato anche dall'Ocse nel 1994. Le istituzioni dei mercati del lavoro apparivano al tempo rigide e inadatte a rispondere ai continui mutamenti economici e a questo si aggiungeva l'onerosità delle norme a tutela del lavoro. Per queste ragioni l'UE inizia ad occuparsi di questi temi per approdare nel 2005 all'adozione di questo concetto, la *flexicurity*, al fine di promuovere nuove forme del mercato del lavoro europeo. Su questa scia svariati paesi fronteggiano la rigidità istituzionale e normativa, tentando di riformare il sistema delle tutele e degli oneri alle imprese, prima fra tutte l'Italia²⁸. Dal d.d.l. del 15 novembre 2001, n. 848, all'inizio del secondo Governo Berlusconi; poi l'art. 31 del Collegato Lavoro approvato il 3 marzo 2010, successivamente l'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148 fino alla recente Riforma Fornero approvata il 28 giugno 2012, con l. 92/2012.

L'attività volta a riadattare l'ordinamento alle nuove esigenze sia sul versante contrattuale che su quello delle relazioni individuali, è evidentemente di “ammirevole costanza (...) accompagnata da ben scarsa fortuna, come se un'antica maledizione proteggesse la formula salvifica della tutela reale contenuta nell'art. 18: il d.d.l. n. 848, assoggettato allo stralcio del d.d.l. n. 848-*bis*, avviato su un binario morto; l'art. 31 bonificato dopo il rinvio del Collegato Lavoro alle Camere da parte del Presidente della Repubblica; l'art. 8, sterilizzato dalla dichiarazione congiunta delle oo.ss.

²⁷ Tiraboschi M., *I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)*, Boll. Adapt, 2/2012, IX.

²⁸ F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia*, in Riv. It. Pol. Pubbl.e, n. 1/2009.

firmatarie, apposta il 21 settembre all'accordo del 28 giugno 2011²⁹».

Il testo della legge si compone di quattro articoli concernenti le modifiche alle tipologie contrattuali e la flessibilità in generale, gli ammortizzatori sociali, le tutele in costanza di lavoro e ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro.

Gli interventi di maggiore rilievo, che verranno analizzati più nel dettaglio nella parte seconda di questa ricerca, riguardano, la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro in linea con le spinte europee e le politiche sull'occupazione e la *flexsecurity*, oltre a quelli attinenti la materia del licenziamento sulle quali non ci si soffermerà.

Le disposizioni che intervengono sul contratto a termine, sul contratto a progetto, sul lavoro intermittente, l'apprendistato scelgono una linea che appare in alcuni casi contraddittoria.

La novità maggiore concerne la possibilità di stipulare contratti a termine privi di giustificazione tecnica, produttiva o organizzativa. La riforma prevede due distinte ipotesi di "acausalità". La prima concerne i rapporti di durata non superiore ai 12 mesi ed è prevista dalla legge stessa; la seconda è condizionata da alcune ipotesi legislativamente previste ma è lasciata, nei contenuti, alla determinazione della contrattazione collettiva.

Per quanto concerne l'acausalità del contratto a termine di durata annuale la legge dispone che questo possa essere stipulato una sola volta e non sia prorogabile.

Il ruolo della contrattazione collettiva, invece, nella determinazione dei termini dell'acausalità si muove all'interno di binari predeterminati. Le ipotesi in cui essa può operare sono precisamente quelle in cui il rapporto a tempo determinato venga stipulato nell'ambito di «processo organizzativo determinato dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un nuovo prodotto o servizio innovativo, dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico, dalla fase supplementare di un progetto di ricerca e sviluppo ovvero infine dal rinnovo di una commessa consistente». I soggetti legittimati a negoziare livelli ulteriori di acausalità in queste ipotesi sono le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Un primo elemento di contraddizione si ravvisa proprio nella previsione dell'acausalità. Se nell'intento del legislatore le modifiche seguivano la volontà di garantire la stabilità occupazionale, volontà espressa anche con la riscrittura dell'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, con la previsione che "il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro", la totale liberalizzazione del primo contratto a termine va in direzione opposta. "Una scelta quest'ultima che, indubbiamente, si propone di limitare le attuali incertezze del controllo giudiziale sulla legittimità del termine, che ha dato luogo ad arbitri interpretativi e ingiustificate rigidità, pur a

²⁹ F. Carinci, *Provaci ancora Sam: ripartendo dall'art.18 dello Statuto*, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, 01, 4.

fronte di un intervento legislativo, quello del 2001, che ne aveva ammesso l'utilizzo per rispondere (anche) ad esigenze di carattere tecnico, produttivo od organizzativo non necessariamente di natura temporanea"³⁰. Il legislatore sembra quindi fare un passo indietro, favorendo il ricorso ad un contratto a termine ogni qual volta sia necessario, ben si intende solo con soggetti con i quali non vi siano stati altri contratti del medesimo tipo. Questo, probabilmente, non rappresenta un limite per le imprese, ma favorisce il *turn over* e il continuo ricambio di manodopera non specializzata, per la quale la formazione non rappresenta elemento determinante e pertanto può rappresentare una risorsa "usa e getta" e facile da perdere senza contestuale perdita di investimento nelle risorse umane³¹.

Il contratto a termine così declinato sembra dare voce alle istanze di flessibilità delle imprese prestandosi a diventare il nuovo sostituto del patto di prova. "Di certo, il contratto a termine non è nato con l'obiettivo di provare le capacità del lavoratore, prima di accettare un suo definitivo ingresso in azienda. Tuttavia, tale modalità di impiego viene approvata e supera, persino, il sospetto di fraudolenza. Poco importa se la disciplina del contratto a termine riformato – incrementandone il costo e prolungando il periodo che deve intercorrere tra un contratto e il suo rinnovo – penalizzerà le imprese che ricorrono al lavoro flessibile per adattarsi rapidamente all'andamento della domanda del mercato e, invece, favorirà le imprese che lo utilizzeranno per testare un lavoratore, per poi eventualmente assumerlo a tempo indeterminato"³².

Due punti di contraddizione quindi, il primo sotto il profilo della promozione del contratto di lavoro a tempo indeterminato (e di conseguenza di un'occupazione stabile), il secondo quanto alla volontà espressa circa la lotta all'abuso delle forme contrattuali e alla lotta al lavoro sommerso. La nuova formulazione delle disposizioni che regolano questa tipologia, infatti, sembra essere una semplice variante, forse addirittura peggiore sotto il profilo della suscettibilità di essere oggetto di abusi, che nulla cambia rispetto all'impianto della legge Biagi.

Per queste ragioni, in molti descrivono l'intervento legislativo di cui si tratta come un "arretramento" non solo normativo (ci si riferisce alla razionalità giuridica chiesta dalle parti sociali in occasione della conclusione dell'accordo del 4/5/2001 che ha poi consentito la formulazione e l'approvazione del d.lgs 368/2001), ma anche culturale considerate la difficoltà di prendere posizione tra il promuovere questa tipologia contrattuale attraverso la liberalizzazione del primo contratto e, poco prima nel testo, farlo passare per un "disvalore" rispetto al contratto a tempo indeterminato³³.

³⁰ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione del contratto a termine tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate*, in Boll. Adapt, Labour studies, 2/2012, 53

³¹ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 53

³² D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 63

³³ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 54

Risente del neonato disposto normativo anche la contrattazione collettiva che viene compresa nelle maglie delle condizioni per la stipulazione di contratti acausali senza limite di durata (a) qualora ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva; b) entro il limite del 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva; e c) nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato dall'avvio di una nuova attività; lancio di un nuovo prodotto; cambiamento tecnologico; fase supplementare di un progetto di ricerca; rinnovo, proroga di una commessa). Il legislatore definisce la “capacità” dei sindacati a stipulare contratti collettivi che prevedano l'acausalità per ragioni organizzative condizionandola all'appartenenza al gruppo delle “organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. In dottrina si evidenzia come tale previsione chiuda ogni possibilità alla deroga al principio di causalità del lavoro a termine tramite intese separate³⁴.

Un'altra modifica concerne il costo del lavoro a termine. È previsto infatti che per tutte le nuove assunzioni condizionate dalla presenza di un termine contrattuale il datore di lavoro debba versare un contributo addizionale pari al 1,4 % della retribuzione imponibile a fini previdenziali. Tali somme andranno a finanziare la neo costituita AspI, l'Associazione sociale per l'impiego. Il contributo addizionale non è richiesto in caso di assunzioni a termine a fini di sostituzione di lavoratori assenti; per lo svolgimento di attività di tipo stagionale e nel caso in cui il lavoratore sia apprendista.

Tale contributo potrà essere restituito nella misura massima di 6 mensilità, in caso di stabilizzazione del lavoratore a termine prima del decorrere del termine stesso o entro 6 mesi dalla cessazione del contratto (ovviamente senza restituzione delle indennità nei sei mesi di mancato lavoro e versamento)³⁵.

La previsione torna a sorprendere, non tanto per il suo valore intrinseco, che appare buono e realmente finalizzato al disincentivo dell'uso del contratto a termine considerato suscettibile di abusi (proroghe, rinnovi, etc.), quanto per l'incoerenza rispetto alla totale liberalizzazione che propone.

“Ne è derivato, quindi, un esercizio di equilibrismo tra due necessità contrapposte: da un lato, quella di disincentivare il ricorso al lavoro a termine – ritenuta modalità di impiego di per sé non di qualità – e dall'altro, quella di dare ascolto all'indiscusso bisogno di lavoro temporaneo, invocato dalle aziende per poter pienamente assecondare le fluttuazioni del mercato”³⁶.

Quanto al tema delle proroghe e dei rinnovi, al di fuori della particolare ipotesi dell'acausalità, il legislatore si preoccupa di ridefinire i termini.

³⁴ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 54

³⁵ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 62

³⁶ D. Costa, M. Tiraboschi, *La revisione cit.*, 63

La prosecuzione dell'attività lavorativa oltre il termine determinava e determina la conversione automatica del contratto in contratto a tempo indeterminato ove prosegua per un tempo superiore ai 50 giorni, se il contratto aveva inizialmente durata pari o superiore ai sei mesi, o ai 30 giorni se di durata iniziale inferiore.

Per la stipulazione di nuovi contratti a termine la legge prevede un intervallo più lungo per concludere un nuovo contratto a termine con lo stesso lavoratore: se la durata del primo contratto è inferiore a sei mesi occorrerà attendere 60 giorni o 90 se il contratto precedente è superiore a sei mesi.

Il disegno di legge in piena controtendenza rispetto alle indicazioni della dottrina e delle istituzioni europee (si veda su questo la direttiva 2008/104/CE e più precisamente il suo quinto considerando) disciplina congiuntamente il contratto a tempo determinato e la somministrazione a tempo determinato. Una tale presa di posizione, se così si può chiamare, tradisce il poco riguardo alle diverse tutele previste per l'uno e l'altro contratto. I lavoratori somministrati, infatti, a differenza di quelli a termine, beneficiano di un sistema di “welfare di settore completamente sostenuto dalla bilateralità capace di coniugare flessibilità e sicurezza”³⁷.

Con riferimento alla problematica questione dell'indennità onnicomprensiva in caso di conversione del contratto, prevista dall'art.32 del Collegato lavoro, la nuova legge non risolve il dubbio interpretativo circa la sua possibile applicabilità anche al lavoro somministrato. “Laddove (...) una equiparazione andava fatta, non s'è disposto espressamente. (...) Maggiore chiarezza andava fatta, per evitare disparità di trattamento non secondarie e per appianare un contrasto giurisprudenziale evidente, questa volta si, equiparando a ragione contratti a termine standard e rapporti di somministrazione, per la sussistenza di quell'elemento incidentale che giuridicamente le accomuna entrambe. Siamo ancora in tempo”³⁸

Il contratto di apprendistato, di cui si dirà anche oltre, è stato oggetto di lunghi dibattiti, non solo in occasione di questo intervento legislativo, ma anche per quello appena precedente (decreto legislativo n. 167 del 2011) che trova le sue radici nel lontano 1996, anno del patto sul lavoro del 24 settembre, nonché della riforma Biagi del 2003. Quest'ultima, infatti recava una disciplina più volte emendata e perfezionata che però non ha mai trovato piena applicazione “anche a causa della incerta e lacunosa normativa di livello regionale che, nel problematico e non sempre lineare intreccio con la disciplina di settore definita dalla contrattazione collettiva, ne ha fortemente

³⁷ G. Rosolen, *La somministrazione di lavoro tra contrasto alla precarietà e buona flessibilità*, in Boll. Adapt, Labour studies, 2/2012, 40

³⁸ G. Rosolen, *La somministrazione cit.*, 41

condizionato la piena operatività”³⁹.

I dati che descrivono la situazione occupazionale tra i giovani dimostrano come vi sia stato un “sostanziale fallimento dei processi di riforma” in quanto il progetto formativo, da veicolarsi con tale tipologia, sembra cedere e passare in secondo piano rispetto alle esigenze di flessibilità delle imprese.

Tale conclusione deriva dalla constatazione che i dati statistici sembrano rivelare come siano sempre meno i giovanissimi ad essere assunti con un contratto di apprendistato e sempre di più gli over 25⁴⁰. L’uso dell’apprendistato come strumento per favorire la flessibilità in entrata e in uscita rivela la difficoltà di utilizzare gli strumenti in modo proprio scaricando così “sulla forza lavoro giovanile, notoriamente priva di una solida rappresentanza politica e sindacale, buona parte delle esigenze di flessibilità richieste dal mondo delle imprese”⁴¹.

Dopo l’approvazione del testo unico sull’apprendistato, nato proprio su queste basi, il legislatore ha scelto, a distanza di pochi mesi, di correggere la rotta al fine di chiarire alcuni dubbi interpretativi e di modificare la disciplina.

Il numero complessivo di apprendisti presso un datore di lavoro viene modificato in direzione “promozionale” passando da un rapporto 1 a 1 rispetto alle maestranze specializzate ad un rapporto 3 a 2 probabilmente anche al fine di limitare l’uso di altre forme contrattuali per gli stessi fini. Tale previsione opererà per le assunzioni a partire dal 1 gennaio 2013 ma non si applica alle aziende che occupano un numero di dipendenti inferiore a dieci. “Non si comprende tuttavia la ratio di un simile intervento, che pare penalizzare le microimprese, che vedono così decisamente compresse le proprie prospettive di graduale crescita tramite l’inserimento di giovani”⁴². Sull’utilizzo dell’apprendistato nel settore dell’artigianato e delle PMI si rinvia alla seconda parte di questo lavoro.

La durata minima per tipologia di apprendistato viene definita da un minimo di tre anni per tutte e tre le tipologie ad un massimo di quattro anni per l’apprendistato per la qualifica o il diploma professionale e per quello di alta formazione e un massimo di cinque il contratto di mestiere. Per quanto riguarda, invece, l’apprendistato di alta formazione, si fa un esplicito rinvio alla determinazione della durata a livello regionale.

Una novità introdotta per l’apprendistato per la qualifica e per il diploma professionali è rappresentata dall’aggiunta di una lettera a) bis alla disciplina previgente con la previsione di una

³⁹ M. Tiraboschi, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, Dir. relaz. Ind., 2011, 04, 947.

⁴⁰ “Dei circa 570 mila apprendisti censiti nel 2009 (ben ottanta mila in meno rispetto all’anno precedente) solo il 2,8% ha meno di 18 anni. La stragrande maggioranza degli apprendisti è dunque maggiorenne. Una quota non indifferente di apprendisti, pari al 33%, ha addirittura più di 25 anni”. – M. Tiraboschi, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, Dir. relaz. Ind., 2011, 04, 947

⁴¹ M. Tiraboschi, *Tirocini cit.*, 947

⁴² E. Carminati, M. Tiraboschi, *Apprendistato: novità e conferme*, in Boll. Adapt, Labour studies, 2/2012, 73.

durata minima del contratto non inferiore a sei mesi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 5. Questa nuova disposizione impedisce che il contratto di apprendistato venga utilizzato per fini diversi da quelli formativi, per soddisfare esigenze temporanee, come potrebbe avvenire nelle professioni la cui attività è collegata agli andamenti stagionali del mercato, ove la predisposizione di un progetto formativo sarebbe pressoché inutile. Il contratto di apprendistato trova infatti la sua causa nel progetto formativo che non può essere "spezzettato" o interrotto al bisogno⁴³. Questa previsione, però, entra in contraddizione con quanto previsto nella riforma dell'inverno del 2011 ove si definiva il contratto di apprendistato come un contratto a tempo indeterminato e ove il margine temporale previsto dalla legge riferiva solo alla componente formativa.

Il testo, inoltre, sembra farsi carico della volontà politica di disincentivare l'eccessivo *turn over* di manodopera attraverso la previsione per la quale i datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti possono legittimamente assumere nuovi apprendisti a condizione che il 50% degli apprendisti assunti nei 36 mesi precedenti abbia proseguito il proprio rapporto di lavoro, percentuale che si abbassa al 30% nei primi 36 mesi successivi all'entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda il recesso l'art. 2 comma 1 lett. m) viene arricchito di un inciso. Viene specificato come, in caso di recesso successivo allo scadere dell'obbligo formativo, debba applicarsi la disciplina generale di cui all'art. 2118 del Codice Civile, mentre in mancanza di recesso il contratto prosegue come contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Durante il periodo di formazione, invece, che varia da tipologia a tipologia sia nei contenuti che nella durata, vige il divieto di recesso senza giusta causa o giustificato motivo, con la conseguenza, che ove nullo verrà colpito dalle sanzioni previste per la nullità dei licenziamenti in genere.

Accanto alle riforme strettamente attinenti al contratto di lavoro e agli aspetti puramente individuali del rapporto, gli interventi di riforma si rivolgono anche alla dimensione collettiva in particolare per quanto riguarda le competenze degli attori sociali e la contrattazione collettiva aziendale.

Si registra, infatti, in tutta Europa una tendenza, dovuta principalmente alle esigenze di mercato come sono state raccolte ed interpretate dalle istituzioni europee, allo spostamento dell'asse di contrattazione verso il basso in un'ottica *bottom-up*. La volontà è quella di garantire un certa sicurezza ed efficacia degli strumenti della flessibilità. Da un lato quindi le riforme sulle tipologie contrattuali si propongono di garantire agli attori sociali strumenti sostanzialmente flessibili e di semplice utilizzo, dall'altro si cerca di riorientare il diritto del lavoro in modo tale da spostare alcune scelte di merito verso le sedi di applicazione dei contratti. Il risultato è stato, negli ultimi

⁴³ F. Carinci, "Provaci ancora, Sam" *cit.*, 44.

anni, il sorgere di svariati tentativi di riforma anche nell'assetto delle relazioni industriali.

Alcuni Paesi Europei sono sede di veloci e recenti modifiche degli strumenti in mano alle parti sociali per la delocalizzazione della contrattazione collettiva a livello di impresa, altri invece, mantengono solido il loro sistema "tradizionale" di delocalizzazione e di deroga a livello aziendale.

Tra i Paesi che di recente sono intervenuti sulla disciplina delle relazioni industriali la Francia, con un intervento nel 2004 e uno nel 2008, l'Italia con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e la legge n.138 del medesimo anno, e la Spagna con due interventi di riforma il 6 luglio ed il 7 luglio 2012, il giorno immediatamente successivo.

In Francia la legge 4 maggio 2004 sul dialogo sociale ha modificato la gerarchia delle fonti di contrattazione collettiva intervenendo anche sulle relazioni tra i livelli stessi di negoziazione. Nel 2008 il legislatore ha modificato profondamente i criteri di misurazione della rappresentatività al fine di rinforzare il sistema e rendere il sistema di deroghe alle fonti più alte di contrattazione, maggiormente democratico e condiviso.

In particolare la validità del contratto collettivo discende dal concorso di due fattori: a) che le organizzazioni stipulanti abbiano raggiunto il consenso del 30% dei voti espressi dai lavoratori; b) che le organizzazioni sindacali che, nel loro complesso, abbiano raccolto la maggioranza dei voti espressi dai lavoratori, non manifestino opposizione all'applicazione del contratto. Il rapporto fra contratto concluso a livello aziendale (impresa o stabilimento) e nazionale viene modificato ammettendo la possibilità per il contratto aziendale di derogare in pejus al contratto nazionale, restando salvo uno zoccolo duro di materie sottratte alla competenza della contrattazione decentrata, quali lo SMIC (salario minimo garantito), le classi retributive ad esso collegate, le norme in materia di protezione sociale e la formazione. In secondo luogo, l'intervento del 2008 riserva alla contrattazione collettiva decentrata alcune materie sulle quali i livelli superiori di negoziazione possono intervenire solo in via suppletiva.

La Spagna, in un contesto di grande preoccupazione per la crisi economica, interviene urgentemente e in totale riforma, sul sistema della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali. Le modifiche riguardano la forza derogatoria della contrattazione aziendale che prevarrà sugli accordi nazionali di settore, regionali e provinciali in tutta una serie di materie quali la retribuzione (e i livelli retributivi), i compensi per il lavoro straordinario, i turni e le ferie, l'organizzazione del lavoro nell'impresa, il bilanciamento lavoro-famiglia. Il testo del decreto (o meglio dell'ultimo dei due decreti reali adottati uno dopo l'altro nel luglio 2012) prevede, inoltre, una facoltà di *opting out* connessa alle aziende dall'applicazione dei contratti nazionali sulla base della coesistenza di ragioni economiche, tecniche, produttive e organizzative.

In Italia un acceso dibattito sull'efficacia degli accordi collettivi e la loro idoneità ad essere strumenti validi di regolazione dei rapporti tra le parti sociali e la produzione ha comportato negli ultimi anni un forte intesimento delle relazioni industriali. Il nuovo assetto delle relazioni industriali, sviluppatosi negli ultimi tre anni, “pone una serie di questioni giuridiche di difficile composizione, puntualmente emerse nelle decisioni che hanno preso in considerazione l'epilogo della vicenda, che potremmo definire Fiat-metalmeccanici⁴⁴”. L'articolo 8 della legge 148 del 2011, infatti, è frutto dei travagliati rapporti tra il gruppo Fiat e le organizzazioni sindacali⁴⁵, o meglio di una “crisi del sistema sindacale di fatto”⁴⁶ e sconvolge tutto il sistema delle fonti del rapporto di lavoro ponendosi in evidente contrasto con l'opinione dei giuristi più accorti e delle parti sociali, non tanto per le procedure proposte e l'efficacia dello strumento quanto piuttosto alla sua compatibilità con il dettato costituzionale, in particolare con l'art. 39⁴⁷.

Se è vero infatti che “la tradizionale struttura contrattuale incentrata sul contratto nazionale onnicomprensivo è stata importante per regolare uniformemente le condizioni di lavoro nell'economia (stabile) del passato e per stabilizzare gli andamenti retributivi fino agli anni 2000” è anche vero che essa “ha frenato la dinamicità del sistema e ha contribuito a mantenere debole la dinamica salariale, con la conseguente riduzione della quota di reddito spettante al lavoro dipendente⁴⁸”.

L'art. 8 contiene previsioni frutto di una manovra urgente tesa a raffreddare le relazioni industriali già compromesse dal contenuto degli accordi del 2009 e del 2011. L'ordinamento offriva, prima dell'accordo del 28 giugno scorso, lo strumento per spostare l'asse della contrattazione collettiva a livello più basso ma tale facoltà era lasciata alle organizzazioni sindacali in modo assolutamente ristretto e vincolato da una stretta gerarchia delle fonti contrattuali attraverso l'attribuzione di una competenza delegata a concludere gli accordi da parte del CCNL. La nuova disposizione attribuisce agli accordi collettivi di livello aziendale un'efficacia generalizzata nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione che gli accordi siano conclusi da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero, dalle loro rappresentanze

⁴⁴ Zilio Grandi G., Carnovale C., *La rinascita dell'articolo 28 dello statuto dei lavoratori e il caso del ccnl metalmeccanici: brevi appunti su livelli contrattuali, problemi di rappresentanza sindacale e limiti al sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2011, 3, 749.

⁴⁵ Su questo si veda: Carinci F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Ipsoa, 2011; Carinci F., *Il caso Fiat: una crisi di sistema?*, in *Lav. Dir.*, 2011, 2.

⁴⁶ Del Conte M., *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, 1, 25.

⁴⁷ Per questo si vedano Zilio Grandi G., Carnovale C., *La rinascita cit.*; Magnani M., *La contrattazione collettiva di prossimità. Un confronto a più voci sull'art. 8 della legge 148/2011: la complessità di una norma sovrabbondante*, in *Dir. relaz. Ind.*, 2012, 1, 5.

⁴⁸ “Tale criticità era già segnalata dalla Commissione Giugni, che proprio per questo sollecitava la necessità di rivedere l'accordo del 1993, al fine di potenziare la contrattazione decentrata, indicando specificamente l'ipotesi di una possibile contrattazione in deroga”, Treu T., *Ricerche: le relazioni industriali dopo l'accordo del 28 giugno 2011 e oltre*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2011, 3, 613.

operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali, risolvendo il problema della portata applicativa dei contratti collettivi. Il contratto di “prossimità” trova in questa disposizione grande considerazione, a tal punto da diventare sede possibile di deroga alle disposizioni poste a tutela del lavoratore, salvi ovviamente i limiti dettati dalle fonti di rango costituzionale (art. 117 Cost.). La deroga al contenuto di leggi e contratti collettivi nazionali è consentita solo ove la finalità sia la maggiore occupazione, il miglioramento della qualità dei contratti di lavoro, l'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, l'emersione del lavoro irregolare, gli incrementi di competitività e di salario, la gestione delle crisi occupazionali, gli investimenti e l'avvio di nuove attività. La legittimazione a concludere accordi di prossimità e in deroga, sussiste in caso di appartenenza ad organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, con una novità quanto alla misura della rappresentanza la quale può essere misurata anche a livello territoriale, espressione di spinte in senso federalista della regolazione.

L'intervento normativo, introducendo l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi aziendali o territoriali, riordina il sistema sindacale dandogli delle “caratteristiche un po' meno di fatto⁴⁹” e un po' più “di diritto”. Con questa norma, infatti, sarà possibile imporre per via giudiziale l'applicazione di un determinato contratto collettivo anche ai lavoratori non iscritti ad alcun sindacato o a quelli iscritti al sindacato dissenziente⁵⁰”. La norma, condizionando la validità generalizzata dei contratti, sulla scia della volontà di favorire un aumento dei livelli di occupazione, di promuovere la qualità dei contratti di lavoro e la diffusione di forme di partecipazione dei lavoratori (come ad esempio la cogestione, di matrice tedesca), la lotta al lavoro sommerso e il favor per una gestione semplificata delle crisi aziendali certamente porterà ad un fiorire delle pronunce giurisdizionali sull' “adeguatezza causale e (la) proporzionalità della misura adottata in funzione del raggiungimento dell'obbiettivo prefissato, secondo una logica giuridica applicabile (e applicata) anche ai prodotti dell'autonomia collettiva”⁵¹.

Proprio sugli intenti del legislatore è necessario soffermarsi per un istante. Non è solo l'obiettivo di spostamento dell'asse negoziale ad aver ispirato tale riforma. Le spinte europee sulle politiche occupazionali, ma non solo, anche le raccomandazione della BCE⁵² in tema di adeguamento dei salari, hanno giocato un ruolo fondamentale. Mentre prima l'Italia metteva in atto politiche di flessibilizzazione controllata, oggi il raggiungimento della flessibilità del mercato e del contenimento delle crisi aziendali in merito alla gestione del personale non è più affidata ai contratti

⁴⁹ Liebman S., *Sistema sindacale “di fatto”, efficacia del contratto collettivo (aziendale) e principio di effettività*, in Adl, 2011.

⁵⁰ Del Conte M., *La riforma cit.*, 28.

⁵¹ Perulli A., Speziale V., *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la “rivoluzione di Agosto” del Diritto del lavoro*, Wp Csdle “Massimo D'Antona”, 2011, 132, 25.

⁵² Su questo si veda Pisani C., *Una ricetta della Bce per l'occupazione: regole specifiche aziendali*, in Dir. relaz. Ind., 2012, 1, 67.

nazionali, ma ai contratti collettivi aziendali o territoriali. C'è chi ritiene criticamente come non sia chiaro se questo risultato “costituisca il frutto casuale dell'essere, il contratto aziendale, l'oggetto iniziale dell'intervento legislativo o la precisa scelta di incidere sulla struttura della contrattazione per orientare il sistema contrattuale verso la contrattazione decentrata”⁵³. La flessibilità “contrattata o controllata” non è però inedita nel nostro ordinamento considerato che essa è tendenzialmente vista come uno strumento appartenente “all'arsenale delle tecniche cui il diritto del lavoro ricorre, specie nelle fasi di emergenza. Del resto, piuttosto che assecondare le istanze europee di intervento diretto sulle regole di un mercato del lavoro eccessivamente duale, intervenendo in via eteronoma sul patrimonio garantistico, il legislatore invita le parti sindacali a scambiare dosi aggiuntive di flessibilità con poste occupazionali, partecipative, di emersione o con trattamenti migliorativi su versanti diversi (magari su quello del welfare aziendale)⁵⁴”.

Le relazioni collettive nel settore artigiano in particolare, sono caratterizzate da un' importante differenza rispetto alle relazioni industriali dell'impresa generalmente intesa. Queste ultime infatti si caratterizzano dalla contrapposizione tra capitale e lavoro mentre peculiare è nell'impresa artigiana l'assenza totale di conflitto con un capitale, ma la presenza di un confronto, più che scontro, tra lavoro e lavoro. Nella piccola impresa artigiana infatti l'attività sindacale collettiva non ha le caratteristiche proprie di quella che c'è nell'immaginario sociale cioè è la convergenza di interessi non è mai così violenta tra le due posizioni, in quanto non poi così lontane, cioè tra il lavoro dell'artigiano/piccolo imprenditore il quale contribuisce e presta la propria opera professionale nella sua impresa e il lavoro del dipendente. Tali organismi regolati dalla tradizione giuridica italiana hanno trovato nuova vitalità e nuove forme d'espressione nella Riforma Biagi del 2003. Essi infatti, nell'ambito dell'osservazione delle relazioni collettive, sembrano avere maggiori potenzialità nella diffusione e nell'operatività dell'attività sindacale in quegli ambiti ove essa ha meno presa, come nello spazio geografico e culturale della micro e piccola impresa. In questo contesto essi possono “supplire” all'azione sindacale centrale al fine di riadattare il contratto collettivo alle necessità del conteso specifico, “secondo una logica più partecipativa che conflittuale”⁵⁵.

2. La promozione dell'occupazione: gli enti bilaterali e le previsioni normative specifiche

L'ente bilaterale affonda le sue radici, per dominio teorico nella disciplina del diritto del lavoro e nel diritto sindacale e, per dominio storico, nel fenomeno ottocentesco delle casse di mutuo soccorso. In

⁵³ Magnani M., *La contrattazione cit.*, 2.

⁵⁴ R. De Luca Tamajo, *Crisi economica e relazioni industriali: alcune osservazioni sull'articolo 8 della legge n. 148/2011*, in *Dir. relaz. Ind.*2012, 1, 12.

⁵⁵ Putignano V., *Il lavoro cit.*, 1089.

particolare queste ultime vengono richiamate dalla dottrina⁵⁶, nella ricostruzione dell'istituto al fine di rintracciare un antenato o, per meglio dire, una “ascendenza lontana”, per poi avvicinarsi nell'evoluzione alle Casse edili, alle Mutue e agli enti bilaterali propriamente vocati a ciascun settore di appartenenza, l'artigianato, l'industria, il commercio e il turismo. Tali organizzazioni possono essere ricondotte alla categoria dell'ente privato essendo composti in modo paritetico da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro di una determinata categoria professionale. La costituzione dell'ente bilaterale è libera anche se spesso fa seguito a previsioni contenute nella contrattazione collettiva del settore. In queste sedi è interessante notare come la struttura totalmente paritetica dell'ente ricalca quanto già detto sopra circa la natura non meramente conflittuale delle relazioni sindacali nelle piccole e micro imprese ove si esprime un dialogo costruttivo tra capitale e lavoro.

Gli scopi dell'ente bilaterale, ciascuno in ogni settore dotato di tipici caratteri e modalità organizzative, vengono identificati genericamente in attività attinenti all'elaborazione di strumenti di mutualizzazione di obblighi retributivi come le ferie, la retribuzione mensile aggiuntiva (la c.d. Tredicesima mensilità) soprattutto in settori come l'edilizia ove il passaggio da un datore all'altro è veloce e frequente, di formazione professionale, anche e soprattutto per quanto concerne le tematiche attinenti alla sicurezza nei luoghi di lavoro nonché l'erogazione di prestazioni assistenziali agli associati.

Per approfondire si potrebbe ricostruire il sistema di competenze degli Enti bilaterali come formato da tre distinte diramazioni: le attività sono in primo luogo di tipo “integrativo” rispetto al sistema di *Welfare* nazionale, in secondo luogo di tipo “strategico”⁵⁷ nel senso di consentire il superamento del divieto di cui all'art. 1 della L. 1369/1960 ai fini della “revisione dei servizi pubblici e privati per l'impiego e di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione della manodopera”, e, in terzo luogo, per così dire di “organizzativo” e cioè di riordino delle attività a contenuto formativo e la messa in campo di forme di assistenza ad imprese e lavoratori per far fronte a necessità attinenti a tale ambito⁵⁸. Nella riforma del 2003, essi sono definiti dall'art. 2 del d.lgs. 276/2003, come quegli “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro” e ad essi può essere affidato il compito di promuovere l'occupazione regolare e l'occupazione di qualità nonché di farsi portatori del compito di favorire

⁵⁶ Martinengo G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in LD, 2/2003, 175.

⁵⁷ Zilio Grandi G., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/200*, in LD, 2/2003, pp. 191, 192.

⁵⁸ Cfr. Martinengo G., *Enti bilaterali cit.*, tali attività riguardano la “formazione e aggiornamento professionale per lavoratori e imprenditori – investimenti aziendali finalizzati al consolidamento delle imprese e/o al miglioramento delle condizioni ambientali e di sicurezza dei luoghi e dei mezzi di lavoro – assistenze e sostegno ai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie quali borse di studio per i figli – integrazioni per prestazioni sanitarie ecc”.

“l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”. Il ruolo degli enti bilaterali è quindi definibile di “supplenza” sia dell’attività dei poteri pubblici quanto alla gestione sul campo dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia del prodotto sindacale quanto agli strumenti di gestione delle problematiche occupazionali. In particolare tali enti si sono dimostrati efficaci e di nascita spontanea, ove per spontaneo si intende in risposta alle necessità e ai bisogni del contesto economico e produttivo del settore, in quei campi ove la presenza imprenditoriale è frazionata o volatile (commercio, artigianato, agricoltura, edilizia) e comunque ove l’impiego di manodopera è basso quanto alla media percentuale per datore di lavoro⁵⁹.

Il loro ruolo quindi è definibile come “latamente assistenziale”, in particolare per quelle forme espresse nelle Casse Edili e nelle Mutue, diventando i luoghi eletti non solo per una sistema di relazioni sindacali più a contatto con il lavoratore e la realtà economica territoriale, ma anche nella messa in campo di soluzioni o proposte a favore sia dei lavoratori che degli imprenditori uscendo così dalla logica oppositiva che secondo il modello comune è caratteristica delle relazioni contrattuali⁶⁰.

Quanto alla promozione dell’occupazione tali istituzioni operano in maniera indiretta, o meglio, il risultato sull’andamento dell’occupazione è tale per la messa in campo di svariati interventi dell’ordinamento, nazionale, sovranazionale, regionale, e degli attori che, come gli enti bilaterali, a contatto con il piccolo imprenditore, raccogliendo dati sull’andamento economico del settore di appartenenza e sull’andamento dell’occupazione fornisce agli stessi datori di lavoro l’opportunità per “specchiarsi”, per così dire, nel proprio ambito d’azione.

Quanto alle fonti normative a favore delle imprese artigiane e relative alla promozione delle assunzioni in tale settore, vige per l’artigianato una serie di disposizioni concernenti i benefici economici riservati alle imprese artigiane che intendono assumere nuovi dipendenti.

L’art. 8, comma 9 della legge 407 del 1990 prevedeva⁶¹ una agevolazione per l’assunzione di lavoratori disoccupati⁶² di lunga durata, stabilendo che il dipendente possa essere assunto a

⁵⁹ Martinengo G., *Enti bilaterali cit.*, 178.

⁶⁰ Putignano V., *Il lavoro cit.*, 1090.

⁶¹ Prevede tuttora ma si riferisce alle sole assunzioni effettuate fino al 18 luglio 2012, data di entrata in vigore della l. 92/2012 (Riforma Fornero) che introduce nuove forme di incentivi sostituendosi alla disciplina di cui all’articolo 8 della l. 407/90.

⁶²

condizioni più vantaggiose per l'impresa laddove rientri nella categoria la quale si riferisce a lavoratori disoccupati da almeno due anni; lavoratori in Cassa Integrazione da almeno due anni; lavoratori sospesi dall'attività lavorativa da almeno ventiquattro mesi.

Il contratto che deve essere stipulato per poter beneficiare delle agevolazioni ivi previste deve essere un contratto a tempo indeterminato, sia *full time* che *part time*, e consente di ottenere una riduzione per un periodo pari a 36 mesi e corrispondente al 50% dei contributi previdenziali ed assistenziali da versarsi a favore di tali soggetti.

Viene poi imposta una condizione e cioè la necessità che tali nuove assunzioni non vengano effettuate al fine di coprire i posti precedentemente coperti da lavoratori licenziati nei sei mesi precedenti per ragioni oggettive (giustificato motivo oggettivo o riduzione del personale). La preclusione all'accesso all'agevolazione non sussiste in presenza di licenziamenti per giusta causa o mancato superamento del periodo di prova. Per il settore artigiano la normativa prevede un'agevolazione “totale”, anche in vista e alla luce dell'effettivo bacino e risorsa di posti di lavoro che si trova nelle piccole e medie imprese artigiane. Le aziende artigiane infatti possono usufruire dello sgravio contributivo nella misura del 100 % per tutti i 36 mesi. Una eguale previsione vige per le aziende, di qualsiasi tipo o settore, che operino nel Mezzogiorno ai sensi del D.P.R. 218/1978.

La condizione di cui parla la norma con riferimento all'impossibilità di accedere all'agevolazione in caso di licenziamenti per g.m.o. o per riduzione del personale nei sei mesi precedenti, in particolare, deve essere “matematicamente” interpretata. L'Inps ha infatti precisato che la condizione è limitante solamente nella misura numerica pari ai licenziamenti intimati nei 6 mesi antecedenti e quindi se un datore ha licenziato 2 lavoratori e nei sei mesi successivi ne assume 10, l'agevolazione potrà riguardare solo 8 di quei 10 nuovi dipendenti. Ovviamente tale normativa opera solo e fino alle assunzioni perfezionate entro il 18 luglio 2012 data di entrata in vigore della Legge n. 92/2012.

La riforma, per anticipare ed interrompere l'*excursus* storico dell'analisi delle norme inerenti al tema di cui si sta trattando, ha infatti previsto, al suo art. 4, comma 12 e 13 che gli incentivi di cui all'art.8, comma 9 della Legge 407/90 non spettino:

- se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o dalla contrattazione collettiva
- se l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine
- se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione abbiano in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui

l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi oppure siano effettuate presso una diversa unità produttiva

- in caso di cambiamento del datore di lavoro: i lavoratori che siano stati licenziati nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo e in caso di somministrazione, tale condizione si applica anche all'utilizzatore.

La limitazione viene quindi circoscritta ai soli lavoratori licenziati nei 6 mesi precedenti la data di assunzione dalle stesse imprese, o imprese con assetti proprietari sostanzialmente coincidenti; per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o laddove siano stati sospesi dal lavoro. La disciplina di cui all'articolo 3 del decreto-legge 22 marzo 1993, n. 71 invece, prevede l'applicazione di alcuni benefici previsti agli articoli 1 e 2 anche alle imprese artigiane. In particolare l'articolo 1 contempla la possibilità di ottenere degli sgravi contributivi da parte delle imprese operanti nel Mezzogiorno (unità produttive site nei territori di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218) con versamento delle somme percentuali di sgravio a carico dello Stato verso l'ente previdenziale. L'articolo 2, invece, prevede la fiscalizzazione degli oneri sociali per periodi e punti percentuali. L'articolo 3, infine, prima della modifica del 2003, prevedeva che per le imprese rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato, fossero riconosciuti i benefici di cui agli articoli 1 e 2 ma tale riconoscimento era subordinato "all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro". L'intervento dell'articolo 10 della legge 30/2003 comporta un mutamento del riferimento e del parametro con il quale valutare l'ammissibilità ai benefici. La nuova norma dispone cioè che il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato non al rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dalla contrattazione collettiva, bensì "all'integrale rispetto degli accordi e contratti" collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

La Riforma varata dal Ministro Fornero di cui si è poco sopra parlato, oltre ad aver modificato l'assetto di alcuni benefici alle assunzioni e fatto luce su alcuni dubbi interpretativi, ha dato impulso alla elaborazione degli incentivi all'assunzione di apprendisti previsti nella Legge 12 novembre 2011 n. 183, art. 22, c.d. Legge di Stabilità. In questo testo normativo viene previsto che le piccole imprese con non più di 9 dipendenti che assumeranno apprendisti nell'arco temporale che va dal 2012 al 2016 saranno esonerate dal pagamento dei contributi previdenziali. Lo sgravio contributivo è concesso nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti minori. Per dare impulso al

contratto di apprendistato:

La legge 92/2012 ha inoltre istituito con l'art. 3, commi 4 – 13, i c.d. Fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, di tipo straordinario o ordinario, né dagli accordi (qui ci si riferisce agli accordi quadro dell'8 e del 20 luglio 2011) al fine di assicurare ai lavoratori toccati da vicende di crisi dell'impresa dalla quale dipendono, una tutela effettiva ove alla crisi di impresa segua la riduzione o addirittura la sospensione dell'attività lavorativa⁶³. I Fondi di solidarietà bilaterali, si “sostituiscono”, quindi, per così dire al legislatore nel momento in cui egli abbia lasciato “libere” le maglie della pattuizione in quelle materie “preordinate alla soddisfazione degli interessi dei lavoratori in conseguenza di eventi predeterminati che causano la sospensione, la riduzione e/o la perdita dell'attività lavorativa e, più in generale, alla realizzazione di interventi a tutela di bisogni previdenziali socialmente rilevanti”⁶⁴.

Essi dovranno essere costituiti tramite emanazione di un decreto ministeriale presso l'Inps e la loro costituzione è obbligatoria in quei settori che non sono coperti da normativa alcuna in materia di integrazione salariale per le imprese con più di 15 dipendenti⁶⁵.

II. La regolazione del settore dell'artigianato

1. Imprese artigiane: definizioni e competenze

Nell'analisi della realtà economica dell'artigianato, al fine di passare poi all'analisi degli istituti del diritto del lavoro che in esso circolano, è necessario fare riferimento sia al dato normativo che a quello statistico.

In particolare la disciplina civilistica del '42 fa rientrare l'artigiano nella categoria dei piccoli imprenditori, accanto al coltivatore diretto del fondo, al piccolo commerciante e a tutti coloro che “esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della propria famiglia” (art. 2083 c.c.).

⁶³ “Al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, si prevede l'obbligo, per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di stipulare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale”. (N. Cottone, C. Tucci - Il Sole 24 Ore)

⁶⁴ Squeglia M., Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali, in DRI 2012, 03, 628

⁶⁵ “I fondi possono perseguire ulteriori finalità in aggiunta a quelle espressamente individuate in precedenza e precisamente possono: a) assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego; b) prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; e c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. Per tali finalità, i fondi possono essere istituiti, con le medesime modalità richiamate per l'istituzione obbligatoria, anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali”. (N. Cottone, C. Tucci - Il Sole 24 Ore)

La legge quadro sull'artigianato n. 443 dell'8 agosto 1985 definisce poi l'impresa artigiana come quella che è esercitata dall'imprenditore artigiano e ha come fine primario la produzione di beni, o la prestazione di servizi. L'imprenditore artigiano è, secondo tale disciplina colui che conduce l'attività personalmente e professionalmente in qualità di suo titolare. Le attività che attengono al settore dell'artigianato non possono essere le attività agricole e quelle commerciali nonché quelle di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, “salvo il caso che siano solamente strumentali e accessorie all'esercizio dell'impresa”⁶⁶.

La forma di esercizio dell'impresa può essere anche la società, ad esempio quella cooperativa, purchè non sia una società a responsabilità limitata o in accomandita per azioni. I soci, in ogni caso, perchè l'impresa rientri nella definizione e nel tipo debbono prestare la propria opera personale nell'impresa al fine di rendere prevalente il loro apporto di lavoro rispetto al capitale.

A livello dimensionale sono previsti dei limiti per ciascuna tipologia di attività, al fine di rientrare nella categoria delle imprese artigiane e beneficiare delle agevolazioni previste dalla legislazione. L'impresa che non lavora in serie non può avere più di 18 dipendenti compresi gli apprendisti in numero non superiore a 9. In questa categoria il numero dei lavoratori impiegati può essere elevato fino a 22 a condizione che le unità aggiuntive siano apprendisti. Al contrario, invece, le imprese che lavorano in serie, ma pur sempre con un sistema di lavorazione dei prodotti non del tutto automatizzato, possono impiegare fino ad un massimo di 9 dipendenti compresi gli apprendisti in numero non superiore a 5, con la possibilità di elevare la soglia fino a 12 quando i soggetti che superano la soglia siano impiegati con un contratto di apprendistato. L'impresa che produce beni di carattere artistico o tradizionale, ma anche l'impresa artigiana che eserciti la propria attività nel settore dell'abbigliamento su misura, ha un limite di 32 dipendenti compresi gli apprendisti in numero non superiore a 16. Il limite può essere elevato fino a 40 dipendenti se le unità aggiuntive sono apprendisti. Le imprese di trasporto non possono avere più di 8 dipendenti mentre quelle edili possono arrivare fino a 10 con la possibilità di essere elevate fino a 14 con lo stesso criterio valido per le altre. Questa la previsione fino al 2012. La riforma Fornero, alla quale si è già fatto cenno, ha, infatti, previsto una modifica sostanziale delle proporzioni tra maestranze e apprendisti presenti nelle imprese. La modifica riguarda appunto una nuova previsione che consente al datore di lavoro di occupare un numero di apprendisti pari a 3 a 2 delle maestranze presenti in azienda, oppure 100% in caso di imprese con meno di 10 dipendenti, per un massimo di tre apprendisti nel caso di aziende senza maestranze qualificate e specializzate o in numero inferiore a tre unità, con un aumento quindi rispetto alla previsione precedente che consentiva l'impiego di ogni apprendista in rapporto 1 ad 1 rispetto al lavoratore non apprendista.

⁶⁶ Art. 3 l. 443/85.

II) Il settore dell'artigianato in Italia e nel Veneto, numeri e giro d'affari

a) Il piano imprenditoriale

In Italia le attività imprenditoriali hanno registrato una tendenziale stabilità già nel momento di picco della crisi economica registrato nel 2010. Le imprese che hanno cessato la propria attività sono ridotte rispetto ai dati piuttosto critici del 2009, con un numero di 18 mila cessazioni in meno rispetto al nel 2010. “Il saldo imprenditoriale, infatti, nel 2010 diventa positivo” e la natalità delle imprese supera il tasso di mortalità dello 0,3%. Le società di capitale sono cresciute del 2,8% nel 2010 e le altre forme societarie, tra cui cooperative e consorzi, sono cresciute del 2,6% tra il 2009 e il 2010⁶⁷. Anche le ditte individuali calano di poco, 0,6% mentre nel 2009 il calo registrato era dell'1,6%.

Le imprese venete, invece, sembrano subire meno gli effetti della crisi economica in quanto il calo che si registra si aggira nel 2010 al solo 0,2% rispetto ai dati di mortalità registrati nel 2009.

La tendenza registrata sul territorio nazionale è quella dell'evidente diminuzione del lavoro e della produttività nei settori più tradizionali come l'industria e l'agricoltura, a vantaggio invece, di un evidente aumento dell'attivo nel comparto dei servizi.

Il terziario sembra essere in crescita per quanto riguarda i servizi alle imprese e alla persona.

Per quanto riguarda il settore dell'artigianato a livello nazionale, invece, i dati non sono in linea con l'andamento degli altri settori. L'andamento sembra rimanere ancora negativo nel corso del 2010: la redditività ha un saldo del - 0,5% e lo stesso tasso percentuale è registrato per la crescita delle imprese artigiane attive (in particolare, cioè, si registra un notevole calo nella sopravvivenza delle imprese artigiane, ove per sopravvivenza si intende la permanenza stabile sul mercato con bilancio in pareggio o in attivo).

A differenza dell'andamento nazionale, però, si registra in Veneto una tendenza verso un recupero tenendo conto, inoltre che nel panorama nazionale le imprese artigiane venete sono nel 2010 circa l'8,7% di quelle presenti su tutto il territorio italiano. A livello demografico si verifica una natalità nel 2010 in crescita che supera la mortalità (rispettivamente 7,01% e 6,95%), mantenendo il Veneto sul “podio” delle tre regioni con il più alto numero di imprese attive (prima la Lombardia, poi la Campania e, al terzo posto, Veneto e Lazio con andamenti equivalenti). L'anno 2010 si chiude in direzione negativa, nello specifico, però, quanto al dato di mortalità delle imprese artigiane. Esse, rispetto al 2009 e al 2008 diminuiscono dello 0,4%, ma alcuni settori in particolare hanno sostenuto l'artigianato veneto: i servizi alle imprese (con un aumento del 5,6 % nel 2010), i servizi di alloggio e di ristorazione (con un aumento del 5,3%); i servizi sociali e personali (+ 1,2%). Nel 2011

⁶⁷ Regione Veneto, *Rapporto Statistico 2011*, cap. 3.

l'imprenditoria veneta ha generalmente subito una contrazione dello 0,3%, però il tasso di mortalità continua a livello di quello registrato nel 2010, ed è inferiore al tasso di mortalità registrato sul piano nazionale.

I settori tradizionali e principali dell'economia veneta, invece, sembrano aver risentito della crisi economica, in particolare questo vale per l'industria manifatturiera e per le costruzioni che nel 2011 hanno perso rispettivamente l'1,3% e lo 0,7% delle imprese attive, mentre il terziario sembra mantenersi trainante⁶⁸.

b) Le Piccole Medie Imprese (PMI)

Gli studi (pochi) sull'artigianato e i documenti di promozione e regolazione delle attività di questo settore muovono dalla consapevolezza che le imprese artigiane, ma più in generale tutte le piccole e medie imprese, hanno il potenziale d'essere, e lo sono poi nei fatti, o meglio fino ad oggi lo sono state, un importante fattore di crescita economica. In particolare la dimensione piccola consente l'espressione delle capacità personali del piccolo imprenditore, delle "intuizioni dei singoli", della costruzione di relazioni strette e di collaborazione tra piccoli imprenditori dello stesso ambito locale⁶⁹, nonché della costruzione di un tessuto sociale che punterebbe alla coesione.

Il settore dell'imprenditoria artigiana è caratterizzato, poi, da una certa qual forma di flessibilità, non tanto fattuale quanto piuttosto potenziale e da una tendenza alla produzione innovativa e destinata ad una cerchia di consumatori di nicchia. Nonostante la "maneggevolezza" delle attività imprenditoriali del settore, però, il radicamento nel territorio regionale di ciascuna realtà produttiva, risalente e tradizionale, blocca l'adeguamento ai tempi sia in termini organizzativi che imprenditoriali, tanto da esser definito un settore a "modernità incompiuta, nel senso che esso non ha mostrato un chiaro percorso evolutivo verso una dimensione imprenditoriale tale da risultare oggi vincente sul mercato⁷⁰.

Il dato di rilievo, nel discorso da farsi sulle PMI, è la considerazione di una certa comunanza di caratteristiche tra il nostro paese e i paesi europei. Il tessuto imprenditoriale italiano è caratterizzato, infatti, da una forte presenza di piccole e micro imprese in tutto il territorio al pari di paesi come la Grecia, la Spagna, la Francia e il Portogallo, ma anche come accade in Svezia e Finlandia. La rilevanza della dimensione piccola sia sul piano europeo (il 99 % delle imprese in Europa sono PMI, ecco rivelata l'importanza ad esse riconosca fin dal 2008), sia su quello nazionale che regionale impone, infatti, uno sguardo più circoscritto alle realtà territoriali.

La crescita delle PMI a livello europeo, tra il 2002 e il 2008, è stata più rapida rispetto a quella delle

⁶⁸ Regione Veneto, Rapporto Statistico 2012, cap. II.

⁶⁹ Bruzzo A., *Le imprese cit.*, in QRA n° 61, 68.

⁷⁰ Bruzzo A., *Le imprese cit.*, in QRA n° 61, 70.

grandi imprese ed è quindi considerata il principale motore dello sviluppo dell'economia dell'Unione. La Commissione Europea definisce le PMI, come quelle imprese aventi meno di 250 persone impiegate classificando la dimensione imprenditoriale nel seguente modo:

- micro imprese: hanno meno di 10 persone impiegate;
- piccole imprese: hanno tra le 10 e le 49 persone impiegate;
- medie imprese: hanno tra i 50 e i 249 lavoratori impiegati;
- grandi imprese: impiegano 250 o più dipendenti.

Rispetto alla dimensione media delle imprese in Europa, la quale viene registrata sulla media del numero di addetti che è del 15,3 addetti per impresa nel 2009 in Europa e 9,5 in Italia, si deduce come il nostro Paese, più di ogni altro (il numero è inferiore solo per Repubblica Ceca e Cipro), sia composto da imprese piccole, o meglio da micro imprese secondo la classificazione europea. Le aziende italiane presenti nei settori tipici della nostra economia come l'abbigliamento, il tessile, l'alimentare hanno dimensioni piccole essendo registrata una media di addetti che di rado supera i 10. Come rileva anche un recente studio sulla piccola imprenditorialità italiana⁷¹ tali dati possono essere ricondotti "all'artigianalità delle produzioni e alla copertura dei fabbisogni di una clientela nota e ben delineata. Le imprese operanti in tali settori tendono a garantire un'alta qualità delle produzioni, nonostante la micro-dimensionalità, o forse proprio in virtù di questa".

In Veneto nel 2008 le PMI, escluse quelle agricole, erano 406.011, il 99,8% dell'intero sistema imprenditoriale. La quota delle imprese a carattere artigiano all'interno delle PMI dei settori industriali tocca il 70,4% e nelle costruzioni arriva a quota 81,9%. Se nello stesso settore di osservazione si misura la percentuale di microimprese esse salgono rispettivamente all'81,3% e all'84,4%.

c) Il settore delle costruzioni

Il settore delle costruzioni ha subito un calo di produttività differenziato tra Paesi europei mentre negli Stati Uniti, dopo un periodo di forte contrazione, si registra già nel 2011 una rallentamento della decrescita, segno di stabilizzazione o di ripresa.

Nel 2011 nei Paesi dell'UE il settore ha presentato un andamento stabile nella media, ma si registrano alcune importanti differenze tra i Paesi. In particolare, ad esempio, in Spagna e Grecia la flessione è stata particolarmente forte, in Francia, invece, si è registrata una certa stabilità. Se in Germania, d'altro canto, si è registrata addirittura una crescita, in Italia c'è stata flessione in tutti i comparti e in quello delle costruzioni in particolare. I comparti che hanno risentito maggiormente

⁷¹ Lex Jus Sinacta e Istituto Tagliacarne, *Il posizionamento internazionale della piccola e media imprenditoria italiana 2012*.

dei mutamenti economici sono appunto quelli dell'edilizia abitativa e quelli relativi al mercato medio-piccolo del genio civile.

In Italia il settore delle costruzioni ad uso abitativo ha appunto registrato un fortissimo calo, ai minimi storici, peggiore perfino di quello del 1997. Il dato è registrato sulla base delle richieste di permessi per costruire ed è quasi dimezzato rispetto al periodo 2004-2005. La conseguenza non è marginale se si pensa che tale settore vive di essenziali collegamenti con alti domini di attività lavorative quali l'idraulica e l'urbanizzazione. La proroga del c.d. “piano casa”⁷², in Veneto ad esempio, non ha consentito alle imprese di riprendersi soprattutto a causa dei lunghissimi tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. Il patto di stabilità ha infatti bloccato l'uscita di risorse dalle casse dei Comuni con conseguenze a cascata soprattutto sulla sopravvivenza del piccolo imprenditore.

I dati dell'Osservatorio CEAV-Unioncamere, raccolti nel 2012, mettono in evidenza come il settore non abbia mai visto una contrazione così consistente, in quattro anni in Veneto è stato perso un quarto del giro d'affari il che comporta la necessaria mortalità di imprese, pari ad 1 su 4.

Tra il 2008 e il 2011 il mercato delle costruzioni in Veneto è calato del 27,1% rispetto agli investimenti registrati negli anni precedenti, e, più precisamente, nel comparto delle nuove costruzioni vi è stato un calo del 37,7%, che se guardato solo in relazione all'edilizia residenziale è quasi del 50 % (metà degli investimenti)⁷³.

Quanto all'edilizia non residenziale la caduta è stata forte negli ultimi tre anni e, in particolare, si è registrata nel 2011 una caduta del 55% rispetto al dato nazionale del 2002⁷⁴ mentre per il Veneto si è registrata una riduzione complessiva in quattro anni da 2.188 edifici a 1.008 e con una riduzione del 40% delle volumetrie prodotte rispetto agli anni precedenti. A livello provinciale, il calo è stato tendenzialmente omogeneo sebbene venga registrata una maggiore crisi nelle province di Padova, Verona e Vicenza, mentre le province in flessione più contenuta sono Treviso e Venezia⁷⁵.

La forte decrescita del settore delle costruzioni ha un potenziale distruttivo non solo per ciò che riguarda l'economia di settore, imprenditoriale ed occupazionale, ma anche e soprattutto per quanto attiene a tutta la filiera di produzione. Si stima che il mercato subirà dei forti rallentamenti e dei picchi episodici di crescita, in totale assenza di costanza o prevedibilità, la difficoltà di prevedere gli

⁷² Legge Regionale 13/2011 contiene una proroga di oltre 24 mesi (fino al 30 novembre 2013) all'applicazione della precedente [legge n. 14 del 2009](#), nota come “piano casa”, provvedendo nel contempo ad introdurre alcune modifiche utili a renderla più incisiva ed efficace. Di recente il Consiglio regionale del Veneto, al fine di rendere gli interventi di ampliamento volumetrico e sostituzione edilizia più appetibili ha proposto una revisione del Piano Casa che potrebbe essere approvata prossimamente dal Consiglio Regionale. La bozza all'esame del Consiglio prevede bonus volumetrici del 50% e del 60% in presenza di Pua, Piani urbanistici attuativi, ma anche forti sconti sui contributi di costruzione per gli interventi di demolizione e ricostruzione che migliorano l'efficienza energetica degli edifici. (<http://www.edilportale.com>)

⁷³ <http://www.ceav.it> – Notizie n. 3.

⁷⁴ Fonte Istat.

⁷⁵ <http://www.ceav.it> – Notizie n. 2.

investimenti, l'accesso al credito e la domanda effettiva, oltre ad essere a sua volta causa di instabilità del mercato, muta notevolmente i rapporti tra gli operatori della filiera di produzione, producendo gravi conseguenze su tutti i comparti collegati.

A ottobre 2012 l'indice grezzo ha segnato infatti un calo tendenziale del 5,7% nella media nazionale rispetto allo stesso mese del 2011. Nella media dei primi dieci mesi dell'anno la produzione è diminuita del 13,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Conclusioni

Le pagine che precedono si propongono la ricostruzione delle fonti e dell'impianto nel quale si incornicia il lavoro e l'imprenditoria artigiana, in termini semplici e funzionali al passo successivo e cioè alla ricostruzione del ventaglio delle tipologie contrattuali a disposizione dell'impresa artigiana.

Tirando le fila si può scorgere nella ricostruzione una certa importanza del settore, sia nell'economia europea che in quella italiana e regionale. La dimensione della piccola e della micro impresa sembra essere portante nell'economia nazionale al punto da essere considerata bacino prezioso di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Per tale ragione il settore è destinatario di numerosi provvedimenti sia per il suo stesso sviluppo commerciale, quindi per la promozione e la costruzione di attività economiche di qualità (conoscenza, formazione, sicurezza e tradizione), che per la promozione dell'occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. In particolare un recente studio di Confartigianato Imprese di Como ha rilevato come, sebbene la crisi economica sia elemento di forte turbamento per la conduzione e lo sviluppo dell'artigianato in Italia, in tale settore le imprese abbiano la tendenza a licenziare di meno (sebbene in Veneto CEAV abbia registrato, invece, una diminuzione del 20% delle iscrizioni alla Cassa da parte dei lavoratori tra il 2009 e il 2012) e a puntare maggiormente sul capitale umano poiché la manodopera è effettivamente una risorsa che l'imprenditore tende a trattenere presso di sé anche in previsione di una ripresa economica. L'investimento sulla formazione e sulla ricerca/conoscenza al fine di aumentare il valore di *know-how* è ritenuto, da tutti gli esperti ed operatori del settore, l'elemento chiave per attraversare la crisi e non essere colti impreparati quando finirà. Si discorre, infatti, sulle modifiche che tale squilibrio economico porterà al mercato, considerando decisiva per l'adattamento la capacità di cogliere le novità e rispondere alle esigenze di flessibilità. Quanto, invece, al dato concreto, se un minimo di ripresa rispetto al picco di crisi si può registrare nel corso del 2012, è necessario mantenere fermo il dato in negativo. La ripresa sembra essere molto lenta e circolare, cioè di interesse di più settori all'interno di uno stretto sistema di settori connessi, ove il bilancio e il buon andamento di uno è condizione determinante per la ripresa degli altri.

È importante quindi volgere l'attenzione alle statistiche sull'occupazione, differenziate per dimensione territoriale al fine di fare una analisi comparata non solo della gestione dello sviluppo economico in Europa, Italia e Veneto ma anche per verificare le percentuali d'uso delle diverse tipologie contrattuali che vengono messe a disposizione dal legislatore ai datori di lavoro artigiani.



CEAV

CASSA
EDILE
ARTIGIANA
VENETA

**CASSA
EDILE
ARTIGIANA
VENETA**

Via F.lli Bandiera, 35
30175 Marghera (VE)
tel. 041 930320
fax 041 930719
www.ceav.it
info@ceav.it