

Paola Saracini

# Stabilità del lavoro e contratto a termine nell'attuale stagione referendaria

(doi: 10.1441/115067)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)

Fascicolo 4, autunno 2024

**Ente di afferenza:**

*Università statale di Milano (unimi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Quattro referendum sul lavoro

### Stabilità del lavoro e contratto a termine nell'attuale stagione referendaria

di Paola Saracini

*Sommario:* 1. Lavoro stabile e contratto a tempo determinato nel quesito referendario. - 2. Rigidità e flessibilità nell'evoluzione del contratto a termine: i rischi della precarietà. - 3. La necessità di ridefinire le regole del gioco: la scelta del referendum. - 4. Limiti e opportunità dello strumento referendario per la "riscrittura" della disciplina del termine. - 5. (Segue) È solo il punto di partenza: possibili linee evolutive dell'istituto.

#### 1. Lavoro stabile e contratto a tempo determinato nel quesito referendario

Nell'ambito della proposta referendaria promossa dalla Cgil – una proposta composita nelle finalità<sup>1</sup>, ma riconducibile a un obiettivo principale e assorbente: riportare al centro la persona che lavora e la sua dignità –, si inserisce il quesito relativo alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, diretto all'abrogazione delle norme che, nel tempo, ne hanno liberalizzato l'utilizzo<sup>2</sup>. Il quesito viene promosso con la dicitura «Lavoro stabile»<sup>3</sup>, non a caso ripresa nel titolo di questo contributo e sulla quale è opportuno spendere, sin da subito, qualche parola.

È a tutti noto che l'interesse alla "stabilità" del rapporto di lavoro assume rilievo rispetto al lavoratore e alle sue esigenze di tutela; un interesse, ormai, considerato dall'ordinamento – grazie soprattutto alla preziosa opera della Consulta – valore e principio con riferimento innanzitutto all'istituto dei licenziamenti. Il nostro ordinamento – ma an-

*Lo scritto è destinato al Liber amicorum per Valerio Speciale.*

<sup>1</sup> La proposta referendaria si compone, infatti, di quattro quesiti, oltre a quello sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, ben due sono dedicati al tema dei licenziamenti e un altro a quello degli appalti; su questi ultimi, si rinvia agli scritti di Ballestrero e Bonardi in questo fascicolo della rivista.

<sup>2</sup> V. iniziativa annunciata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 87 del 13 aprile 2024.

<sup>3</sup> V. le proposte riportate in [www.cgil.it/referendum/referendum-popolari-2025-per-il-lavoro-ci-metto-la-firma-g8o29e12](http://www.cgil.it/referendum/referendum-popolari-2025-per-il-lavoro-ci-metto-la-firma-g8o29e12).

che quello europeo<sup>4</sup> – riconosce il valore della *continuità* del rapporto di lavoro realizzandone l'interesse sottostante nel momento in cui esclude la libera recedibilità attraverso il diritto alla “giustificazione” in caso di licenziamento (Izzi 2007). È altrettanto noto, poi, che la disciplina del contratto a termine e le regole in materia di licenziamento individuale nel contratto a tempo indeterminato risultano tra loro strettamente correlate (Menghini 1980, p. 40; Ichino 2003, p. 376; Ciucciovino 2008, p. 25 ss.; Franza 2010, p. 38 ss; Alessi 2012, p. 57 ss.). Il collegamento è di tipo funzionale: non scaturisce da intrecci regolativi, né impliciti né espliciti, ma più semplicemente dalla convergenza delle ripercussioni derivanti dai due ambiti normativi sull'economia e sugli equilibri degli interessi delle parti del contratto. Considerata quindi la stretta correlazione funzionale tra la disciplina dei licenziamenti e quella dei contratti a termine – anche non volendo spingersi a rinvenire nell'ordinamento costituzionale un principio che imporrebbe una specifica limitazione pure per l'apposizione del termine, principio a mio avviso comunque rinvenibile (Saracini 2014) –, non v'è dubbio che nel contratto a termine la “stabilità”, intesa come diritto alla presenza di una motivazione che giustifica la non continuità del rapporto di lavoro, assuma un preciso rilievo giuridico.

Da qui, l'articolazione del quesito proponente l'abrogazione di alcune parti delle disposizioni normative che disciplinano l'apposizione del termine al contratto di lavoro e alle relative proroghe e rinnovi<sup>5</sup>; una proposta che, mettendo in discussione la possibilità di apporre un termine al contratto di lavoro senza alcuna motivazione, mira a legittimarne l'uso “esclusivamente” per ragioni temporanee e specifiche. La disposizione normativa che vedrebbe la luce in caso di esito positivo del referendum, a differenza della normativa vigente, consentirebbe, infatti, di stipulare contratti a termine solo in sostituzione di altri lavoratori e nei casi pre-

<sup>4</sup> Il riferimento è innanzitutto all'art. 30 della Carta dei Diritti fondamentali.

<sup>5</sup> Il quesito è così articolato: «Volete voi l'abrogazione dell'articolo 19 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle parole “b bis)””; comma 1-bis, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”; comma 4, limitatamente alle parole “in caso di rinnovo,” e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”; articolo 21, comma 1, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente”?».

visti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ma su questo si tornerà più avanti (*infra*, par. 3).

## 2. *Rigidità e flessibilità nell'evoluzione del contratto a termine: i rischi della precarietà*

Prima di approfondire i motivi che hanno portato la Cgil innanzitutto a scegliere lo strumento referendario e, in seconda battuta, alla formulazione prescelta per il relativo quesito, è utile ripercorrere, sebbene in sintesi e per punti chiave, l'evoluzione storica del contratto di lavoro a tempo determinato, la cui attuale disciplina viene oggi (ma in realtà già da qualche tempo ormai) messa in discussione da una delle organizzazioni sindacali più rappresentative nel nostro Paese.

Un excursus, riproposto in cinque passaggi cruciali rispetto alle tecniche di intervento regolativo, sul presupposto che la tecnica prescelta non solo possa incidere sulla "stabilità" del lavoro, ma dica molto anche sul grado di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali (Alvino 2018), naturalmente deputate a rappresentare gli interessi di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori: un ruolo, questo di estrema rilevanza specie quando le istanze di flessibilità avanzate dal mondo datoriale, se non adeguatamente filtrate, rischiano di produrre impatti significativi sulla precarietà del lavoro.

Come si ricorderà negli anni '60, con la l. n. 230, attraverso l'elencazione tassativa delle fattispecie giustificatrici della clausola temporale, si adottò una tecnica di intervento rigida e garantistica; questa ben si sposava con una visione tendenzialmente omogenea e semplice del contesto organizzativo-produttivo, evidentemente ritenuto governabile dall'alto e in modo centralizzato, una tecnica che già qualche anno dopo necessitò di correttivi. La l. 25 marzo 1983, n. 79, con un intervento esterno e preventivo, in questo caso di tipo autorizzatorio – amministrativo –, ammetteva, infatti, la possibilità di stipulare contratti a termine per le c.d. "punte stagionali"<sup>6</sup>. Un intervento che già esprimeva una tendenza non contingente del diritto del lavoro (D'Antona 1980, p. 102). Lo dimostra la tappa successiva, l'art. 23 della l. 28 febbraio 1987, n. 56; il passaggio è di estremo interesse sul piano delle tecniche di tutela nonché del rapporto tra le fonti: dinanzi a un quadro fattuale che richiedeva

<sup>6</sup> Ovverosia, quando, in determinati e limitati periodi dell'anno vi fosse una necessità di intensificazione dell'attività lavorativa cui non fosse possibile sopperire con il normale organico assunto a tempo indeterminato.

regole molto più duttili, il legislatore, pur mantenendo intatto lo sfondo disegnato dalla norma di legge, si affida alla contrattazione collettiva per rendere più articolato l'intervento normativo, secondo lo schema del c.d. "garantismo collettivo". Tali interventi, nonostante tutto, non saranno comunque sufficienti ad arrestare le tendenze in atto e l'opinione, ormai diffusa, secondo cui la rilevanza dei cambiamenti per le esigenze tanto dell'organizzazione quanto dell'occupazione richiedeva un'apertura ancora più marcata a favore del contratto a termine. In questo scenario si colloca nel settembre del 2001, il d.lgs. n. 368 (nato, non a caso, da un accordo collettivo c.d. "separato"<sup>7</sup>). Il legislatore abbandona il principio della tassatività delle ipotesi di legittima apposizione del termine, supera la tecnica per casi di specialità, predeterminati dalla legge, temperato dal rinvio al contratto collettivo, e, attribuendo nuovamente un ruolo centrale alla norma di legge, interviene con una "clausola" dai più definita "generale", in quanto fattispecie aperta e indeterminata, ma che in realtà, proprio per la struttura non compiutamente definita, presenta le caratteristiche della norma generale (Mengoni 1986, p. 10; Ciucciiovino 2008; Nuzzo 2012, p. 46 ss.; Bellomo 2015, p. 45 ss.; Campanella 2015, p. 89 ss.). Si tratta di una normativa radicalmente nuova e non v'è dubbio che la nuova tecnica sia una dichiarata apertura al lavoro a tempo determinato. L'apertura avrà un ulteriore ampliamento quando, dopo circa un decennio, si introduce, in maniera più o meno radicale, la c.d. "a-causalità". Se, infatti, con la l. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. "riforma Fornero") la a-causalità era limitata a un solo primo contratto e per una durata massima di dodici mesi, con il d.lgs. n. 81/2015 (nella sua originaria formulazione) essa diviene generalizzata e al limite causale si sostituisce una restrizione di natura differente di tipo quantitativa. La nuova stagione del contratto a termine, espressione di un neoliberismo sempre più spinto, è caratterizzata, infatti, dalla possibilità di ricorrervi senza motivo, per una durata massima di trentasei mesi, entro il solo limite quantitativo stabilito dalla clausola legale, c.d. "contingentamento" (limite derogabile dalla contrattazione collettiva).

Dal 2015 a oggi la disciplina ha subito continui rimaneggiamenti senza mai tornare indietro, però, rispetto al profilo della a-causalità, che viene semplicemente temperato in relazione alla durata complessiva del contratto di lavoro. Prima il d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (conv. in l. 9 agosto 2018, n. 96), c.d. "decreto dignità", per i soli contratti con una durata

<sup>7</sup> Si ricorderà, infatti, che l'avviso comune per l'avvio della procedura che ha portato all'emanazione del d.lgs. n. 368/2001, non venne siglato dalla Cgil, ma solo da Cisl e Uil.

superiore ai dodici mesi e nel limite massimo dei ventiquattro, richiede la presenza di esigenze temporanee e oggettive<sup>8</sup>. Successivamente, il d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (convertito con modifiche dalla l. 23 luglio 2021, n. 106) sempre per i contratti di durata compresi tra i dodici e i ventiquattro mesi<sup>9</sup>, richiama in gioco il sindacato attraverso il rinvio ai contratti collettivi stipulati *ex art.* 51 del d.lgs. n. 81/2015; infine, con il d.l. 4 maggio del 2023, n. 48 (conv. con modifiche con la l. 9 luglio 2023, n. 85), apre anche all'autonomia individuale, sebbene "a tempo"; il tutto, attraverso una formulazione foriera, a dir poco, di più di una perplessità e sulla quale oggi interviene il referendum.

Prima di soffermarsi su quest'ultima disciplina, attualmente vigente, è opportuno ricordare, sin d'ora, che al di là dei diversi interventi sulla "causale" e sulla durata dei contratti, la disciplina del contratto a termine, oggi racchiusa pressoché integralmente negli artt. 19-29 del d.lgs. n. 81/2015, ha subito continue modifiche anche su altri aspetti, come le modalità con le quali si conteggia la durata dei contratti presso lo stesso datore di lavoro, i termini di decadenza per eventuali impugnazioni e, più in generale, le tutele in caso di abuso del termine; modifiche che non vengono analizzate perché non di interesse specifico del quesito referendario, ma che vanno comunque tenute presenti in quanto, insieme al tema centrale della causalità e a quello della durata del contratto, hanno contribuito a disegnare un quadro dell'attuale disciplina spesso farraginoso e, soprattutto, poco rispondente alle istanze di tutela e stabilità dei lavoratori; un quadro complessivo sul quale sarà poi necessario spendere qualche parola nelle pagine conclusive di questo contributo.

È altresì opportuno ricordare qualche numero in grado di raccontarci come, nel tempo, gli interventi sul contratto a tempo determinato abbiano favorito un incremento dei lavoratori a termine. Se i dati diffusi pochi giorni fa dall'Istat sull'aumento dell'occupazione sono certamente positivi<sup>10</sup> – benché il tasso di occupazione al 62,3% sia comunque di otto punti sotto la media europea –, è pur vero che quei dati vanno poi letti con attenzione; occorre cioè interrogarsi su "quale" lavoro sia aumentato e sul "perché" dell'incremento. Innanzitutto l'Istat, nel suo rapporto annuale, ci dice che l'occupazione stabile a tempo indetermi-

<sup>8</sup> Più esattamente si tratta di esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; oppure di esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

<sup>9</sup> Sempre fatte salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi e le eventuali estensioni della durata massima in sede assistita, (v. art. 19, d.lgs. n. 81/2015, co. 2 e 3).

<sup>10</sup> V. Rapporto Istat II trimestre 2024.

nato è aumentata solo tra gli over 50, mentre scende in tutte le altre fasce di età (anche per un fattore demografico). Sale però pure il lavoro a tempo determinato, da un milione e ottocentomila occupati del 2004 ai 2 milioni e ottocentomila di oggi: quindi più 53% contro il più 13% dei lavoratori stabili<sup>11</sup>. E se il picco raggiunto nel 2018-2019 e nel 2021-2022 di tre milioni di lavoratori a termine si è leggermente ridotto, non va trascurato il dato relativo alla ripresa del lavoro autonomo e al grosso tema delle “false” partite Iva<sup>12</sup>. Non bisogna dimenticare, infatti, che le forme di flessibilità/precarietà agiscono come vasi comunicanti. Né si può trascurare che il dato sull’aumento degli occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato va letto anche alla luce delle modifiche legislative degli ultimi anni che hanno reso certamente meno “stabile” pure il lavoro a tempo indeterminato, stavolta attraverso un alleggerimento dell’apparato sanzionatorio correlato alla disciplina dei licenziamenti e sul quale non a caso la Cgil propone altri due quesiti referendari.

### 3. *La necessità di ridefinire le regole del gioco: la scelta del referendum*

Tornando alla disciplina vigente, il vincolo causale – per i contratti a termine di durata superiore a dodici mesi – è oggi legittimo «nei casi previsti dai contratti collettivi di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015» (art. 19, co. 1, lett. *a*); in assenza dei contratti collettivi appena richiamati, qualora lo prevedano i «contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» (art. 19, co. 1, lett. *b*); infine, «quando l’assunzione è giustificata dalla necessità di sostituire altri lavoratori» (art. 19, co. 1, lett. *b-bis*).

Difficile contestare che questa disciplina continui a favorire la proliferazione dei contratti a tempo determinato, assecondando la deriva verso la precarietà del lavoro, non solo perché ripropone la c.d. a-causalità per i contratti sino a dodici mesi, ma anche perché, per quelli di maggiore durata, prevede filtri abbastanza ampi e decisamente incerti, anzitutto per la non chiara formulazione del dato letterale.

<sup>11</sup> Dati elaborati nel *Dossier Cantiere Italia Lavoro*, pubblicato su La Repubblica del 14 settembre 2024.

<sup>12</sup> Il report sull’Osservatorio delle Partite Iva del Mef, relativo al secondo trimestre 2024, rileva un incremento del 2,5% rispetto al corrispondente periodo del 2023 e che il 67,5% delle nuove aperture di partita Iva è stato operato da persone fisiche.

Il ruolo della contrattazione collettiva, sebbene riproposto in questa esperienza legislativa, appare alquanto diverso da quello più solido e incisivo, proprio del *garantismo collettivo* degli anni '80. Prima di tutto perché rientra in gioco solo per i contratti che hanno una durata superiore a dodici mesi. In secondo luogo perché, nonostante parte della dottrina abbia accolto con favore questa apertura attribuendo alla contrattazione un ruolo da «pivot» (Esposito 2023, p. 106), almeno due aspetti destano perplessità. Il primo è dato proprio dalla formulazione legislativa, che sembrerebbe aprire le porte non solo ai contratti collettivi di cui all'art. 51, ma anche ai contratti collettivi aziendali *tout-court*. Qui a dire il vero il dibattito si è da subito acceso tra chi, valorizzando il carattere precettivo dell'enunciato, rinviene una diversità tra i contratti aziendali di cui alla lettera *b*) e quelli dell'art. 51 (Garofalo, Tiraboschi 2023, p. 7; Treu 2023, p. 13, sebbene tutti con forti perplessità) e chi, invece, attraverso un approccio sistematico, ritiene che i contratti siano gli stessi, pur auspicando una maggiore chiarezza nella fase di conversione del decreto (Esposito 2023, Magnani, Murgo 2024, p. 7). Si tratta di due diverse interpretazioni. La prima con una dubbio e ulteriore preoccupante apertura al livello aziendale. Il dato certo è che, a oggi, nonostante il decreto di conversione, l'ambiguo testo non ha subito modifiche. Il secondo aspetto da tenere in considerazione è la possibilità di superare a piè pari il filtro dell'autonomia collettiva. Secondo l'interpretazione fatta propria anche da parte del Ministero del lavoro<sup>13</sup>, in assenza di previsioni dei contratti collettivi, sarebbero le parti del contratto di lavoro, ossia l'autonomia individuale, a essere legittimate a definire autonomamente le esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva. Dell'interpretazione, pure possibile, appare evidente l'incongruenza, giacché – è appena il caso di rammentarlo – non può non ripresentarsi in tutta la sua rilevanza, nella definizione di un elemento ovviamente centrale per l'assetto contrattuale, lo squilibrio esistente tra le parti individuali. Senza dimenticare tutte le difficoltà che già l'esperienza del 2001 ha presentato in relazione alla definizione dei suddetti presupposti (Speziale 2001; Menghini 2006; Montuschi 2006), peraltro oggi dinanzi a una norma che non appare pienamente sovrapponibile (ragioni nel 2001 *vs.* esigenze nel 2024, così Magnani, Murgo 2023). Né appare tranquillizzante il limite temporale della disciplina; basti solo pensare al suo prolungamento con il c.d. “decreto

<sup>13</sup> V. la circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 9 del 9 ottobre 2023.

milleproroghe”, che lascia intendere la possibilità di una sua stabilizzazione nel futuro<sup>14</sup> (Esposito 2023).

Davanti a un quadro normativo così debole e confuso, si comprende l’urgenza di un intervento che proponga una disciplina innanzitutto più chiara e che, soprattutto, riporti il contratto di lavoro a termine alla sua corretta funzione: contemperare la richiesta di flessibilità delle imprese con l’esigenza di “stabilità” dei lavoratori.

#### 4. *Limiti e opportunità dello strumento referendario per la “riscrittura” della disciplina del termine*

Da qui la scelta della Cgil di agire attraverso il referendum abrogativo.

Uno strumento mai utilizzato sinora per mettere in discussione le regole che, negli anni, hanno disciplinato il contratto di lavoro a tempo determinato, ma certo non nuovo per il diritto del lavoro. Andando indietro nel tempo, basti ricordare gli importanti referendum degli anni ’80 sull’indennità di contingenza e sulla scala mobile, degli anni ’90 su istituti centrali del diritto sindacale (art. 19 dello Statuto dei lavoratori e 47 del d.lgs. n. 29/93) e, ancora nel 2000 e nel 2003 sui licenziamenti e sulle prerogative sindacali. Ciò che invece risulta sicuramente più innovativo, benché comunque non si tratti della prima volta, è il fatto che a svolgere il ruolo di soggetto promotore è una tra le maggiori confederazioni del nostro Paese. Come si ricorderà, una situazione simile si è avuta solo a cavallo tra il 2016 e il 2017, quando le proposte referendarie riguardarono le sanzioni per i licenziamenti illegittimi, la disciplina del lavoro accessorio e degli appalti. E non è un caso che anche in quella stagione per i corpi intermedi si registrasse una sensibile avversione: un’epoca in cui la mediazione sociale o il semplice confronto tra le parti era stato decisamente ridotto se non addirittura precluso.

D’altronde fino a che le maggiori organizzazioni sindacali del nostro Paese hanno mantenuto un rapporto vitale con l’intero sistema politico – rapporto certamente agevolato dall’unità tra le grandi confederazioni –, mai un referendum abrogativo era stato promosso da un sindacato. Prima del 2016/2017, i referendum che hanno incrociato il diritto del lavoro non hanno visto il sindacalismo confederale diretto protagonista; anzi, alcuni di essi miravano più o meno esplicitamente

<sup>14</sup> Il termine previsto all’origine per l’efficacia di questa lettera b), era il 30 aprile 2024 ed è stato spostato al 31 dicembre 2024 con l’art. 18, co. 4-bis, del d.l. n. 215/2023, conv. nella l. n. 18/2024.

a ridurre il peso del soggetto sindacale, specie quello più integrato con il sistema politico (si pensi, ad esempio, al già ricordato referendum sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori). Il sindacato confederale vi ricorre, quindi, oggi come in precedenza, quando la stagione della concertazione è alle spalle e non ha la forza di ottenere un risultato in sede parlamentare (Orlandini 2018, p. 99).

Sicché, se da un lato la scelta referendaria è segnale della condizione di debolezza e isolamento politico del sindacato, dall'altro costituisce per lo stesso sindacato un'occasione preziosa per farsi promotore di un disagio più generale, conseguenza di uno scollamento tra democrazia elettiva e democrazia rappresentativa: di una non corrispondenza tra quella che è la visione politica di un sistema valoriale e ciò che il corpo elettorale chiede. D'altronde il referendum abrogativo è strumento che, come noto, rende più aperto il processo decisionale dei sistemi rappresentativi e – prendendo in prestito le parole di un noto costituzionalista – «dinamizza il sistema; apre i canali della discussione politica; plasma la sfera pubblica; consente alla pubblica opinione di formarsi su questioni concretamente poste alla sua attenzione» (Luciani 2018, p. 203).

Questo referendum, allora, intende mettere in discussione quello che è stato definito – già in occasione dei quesiti referendari del 2017 – il mantra economico neoliberista (e non rappresenta certo le ragioni dell'economia) dell'epoca in cui viviamo (Zoppoli A. 2018, p. 137). Uno strumento, il referendum, che, oggi come allora, vuole ridiscutere non solo le norme di cui propone l'abrogazione, ma anche le modalità con cui sono state discusse e approvate dal Parlamento e dal Governo e i paradigmi valoriali che le riforme degli ultimi anni hanno prospettato e realizzato (Zoppoli L. 2018a, p. 42).

Si tratta di una sfida importante, che mette il sindacato, o meglio, “una” organizzazione sindacale e la sua capacità rappresentativa in una posizione di estrema delicatezza.

Ben si comprende dunque che il meccanismo referendario venga maneggiato con particolare cautela. Nel momento in cui il sindacato decide di utilizzarlo è pienamente consapevole che, se il referendum abrogativo può essere considerato il più importante strumento di “partecipazione” popolare – rispetto allo spettro dei percorsi parlamentari – predisposto dai Costituenti che ha sviluppato un'anima “decisoria” (Cassetti 2022, p. 10), è altrettanto noto che esso deve passare per gli impervi “meandri” dei presupposti necessari per garantire l'omogeneità del quesito; presupposti definiti, limati, aggiustati e progressivamente riformulati nell'esperienza di cinquanta anni di giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo (Morrone 2017).

Omogeneità del quesito sul cui significato, tra l'altro, non sembrerebbe ancora rinvenibile un'interpretazione univoca se non per la definizione, configurata *a contrariis*, di disomogeneità già contenuta nella nota sentenza della Corte del 1978, la n. 16. In quell'occasione la Consulta stabilì che non è omogeneo il quesito che «contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non potere venire ricondotta alla logica dell'art. 75 Cost. discostandosi in modo manifesto e arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare» (punto n. 3 di Diritto; Staiano 2018).

Proprio per garantire l'omogeneità o meglio la non disomogeneità del quesito, il referendum in parola – attraverso i tagli al testo normativo già ricordati in premessa, inevitabilmente molteplici –, mira essenzialmente a limitare il ricorso al lavoro a termine, reintroducendo la necessaria presenza di una causale per stipulare il contratto a tempo determinato e ipotizzando una durata massima dello stesso di 24 mesi (fatte sempre salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi e le eventuali estensioni della durata massima in sede assistita) nonché confermando la necessità della causale anche nel caso di proroghe o rinnovi. A tale scopo si interviene sui soli artt. 19 (co. 1, 1-*bis* e 4) e 21 (co. 01) del d.lgs. n. 81/2015. Ai cittadini viene, in altre parole, chiesto di esprimersi sulla necessità che i contratti di lavoro, se stipulati a tempo determinato, debbano essere necessariamente sorretti da un motivo che ne determini anche la limitazione nel tempo.

Un quesito che così formulato dovrebbe consentire di giocare la vera partita: quella della consultazione popolare.

5. *(Segue). È solo il punto di partenza: possibili linee evolutive dell'istituto.*

Il taglio prescelto per il quesito ci conduce a un'ulteriore riflessione. Se, per quanto sinora, seppur sinteticamente argomentato, è comprensibile il suo "circoscritto" raggio di azione, è altrettanto vero che sulla disciplina del termine, varie volte rimaneggiata e non solo nei profili causali, occorrerebbe un intervento più radicale.

Tra l'altro, com'è stato già messo ben in evidenza in riferimento all'esperienza del 2016/2017, il referendum abrogativo, nel momento in cui, con un'«operazione microchirurgica sul testo legislativo», affronta i problemi del lavoro o meglio del diritto al lavoro con un sì o con un

no, rischia di semplificare eccessivamente problemi complessi (Rusciano 2018 p. 17). Motivo per il quale proprio in quell'occasione, come si ricorderà, la Cgil decise di percorrere una strada partecipativa parallela attraverso la presentazione della Carta dei diritti universali del lavoro: un progetto di iniziativa popolare «molto ampio e ambizioso» (Sciarra 2018, p. 11; Zoppoli L. 2018b, p. 113 ss.).

Anche oggi, almeno dalle dichiarazioni della stessa Cgil, emerge la volontà di ragionare su una possibile proposta di legge di iniziativa popolare che affronti i diversi temi del precariato sulla scia della Carta dei diritti del 2016 e nella quale trovi uno specifico spazio anche la proposta di una nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato (Fasina 2024).

E, allora, in una prospettiva *de iure condendo*, diversi potrebbero essere i punti nevralgici da affrontare rispetto all'attuale disciplina del contratto di lavoro a termine regolamentata in ben più numerosi articoli di quelli che si intendono sottoporre al vaglio della collettività. In questa sede se ne possono segnalare almeno cinque.

Anzitutto, una volta abbandonata la *a-causalità* del contratto a termine, occorrerebbe intervenire in maniera più puntuale sulle causali. Senza ritornare all'utilizzo di una tecnica eccessivamente rigida, espressione di un contesto economico e organizzativo ormai mutato, sarebbe opportuno non lasciare ampi spazi all'interprete, riaffermando, innanzitutto, la necessaria correlazione termine – esigenza oggettiva e temporanea. Se poi queste esigenze possano anche riguardare l'attività ordinaria delle organizzazioni, è una scelta da rimettere alla contrattazione collettiva, auspicabilmente valorizzando il sindacato più responsabile, verosimilmente quindi non prescindendo dal livello nazionale. Il sindacato potrebbe riacquistare un ruolo di primo piano, aprire, là dove necessario, al termine per situazioni specifiche (si pensi, ad esempio, ai temi delle tecnologie avanzate e dello sviluppo di specifici territori). È questo un punto particolarmente delicato perché il concetto di “ordinarietà” è, come noto, sfuggente. Ad esempio, se si guarda al recente emendamento approvato in sede di Commissione Lavoro della Camera al termine dell'esame del c.d. “Collegato Lavoro sul lavoro stagionale”<sup>15</sup>, emerge

<sup>15</sup> L'emendamento in parola porta a considerare “Attività stagionale”, non solo quelle rientranti nell'elencazione di cui al d.p.r. del 1963, ma anche quelle «organizzate per fronteggiare intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, oppure le esigenze tecnico-produttive o collegate a cicli stagionali dei settori produttivi e dei mercati serviti dall'impresa secondo quanto previsto dai ccnl inclusi quelli già vigenti stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria». Così riportano Giorgio Pogliotti e Claudio Tucci, *Lavoro, meno limiti, all'attività stagionale*.

come anche la nuova declaratoria di attività stagionale proposta finisce per impattare sul concetto di attività ordinaria o meglio sull'ampliamento dello stesso<sup>16</sup>.

Il secondo punto attiene all'intreccio tra la durata complessiva del contratto di lavoro e le mansioni svolte. L'attuale regolamentazione prevede che il limite massimo dei rapporti di lavoro intercorsi con lo stesso datore di lavoro debba essere calcolato tenendo conto solo dei contratti conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale. Sarebbe invece opportuno riferirsi più in generale al rapporto tra datore e lavoratore a prescindere dalle mansioni svolte e dal relativo livello di inquadramento. È evidente che la norma, nella sua attuale formulazione, può facilmente generare fenomeni di precarietà.

Il terzo punto è, se si vuole, di tipo sistematico e guarda all'apparato sanzionatorio. A fronte di un insieme di regole ora disseminate in diverse disposizioni del d.lgs. n. 81/2015, gioverebbe ricondurre le varie ipotesi di violazione della disciplina sul termine che comportano la trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato in un unico articolo. Ciò al fine di permettere una chiara visione delle conseguenze che la mancata osservanza di specifici precetti legali potrebbe comportare.

Il quarto guarda i termini di decadenza in materia di impugnazione e le diverse forme di tutela del lavoratore a termine. Sarebbe utile prevedere un unico termine di impugnazione giudiziale, da calcolarsi dalla data di estinzione dell'ultimo contratto; e, di conseguenza, ragionare su una condanna al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale senza limiti predefiniti (né minimi né massimi) e senza la necessità di costituzione in mora (Speziale 2012, p. 201). Su tale aspetto, a dire il vero, va segnalata una modifica dell'ultim'ora, a opera del d.l. del 16 settembre 2024, n. 131, il c.d. "decreto salva infrazioni", che, con il suo art. 11 interviene sul testo dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2015. In particolare, pur conservando il range rispetto alla quantificazione dell'indennità da riconoscere al lavoratore in caso di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato<sup>17</sup>, introduce la possibilità per il giudice

*Il collegato approda in Aula alla Camera, in Il Sole 24 Ore, 22 settembre 2024. Il testo è stato approvato dalla Camera il 9 ottobre 2024.*

<sup>16</sup> Nel momento in cui la stagionalità non viene collegata a determinati periodi dell'anno predefiniti, ma più semplicemente a un incremento dell'attività lavorativa ordinaria rimessa alla libera scelta del datore di lavoro, la tendenza espansiva dell'ordinarietà e i conseguenti rischi di precarietà sono evidenti.

<sup>17</sup> Il cui range oscilla tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità (art. 28, co. 2, d.lgs. n. 81/2015).

di incrementare la misura dell'indennità qualora il lavoratore dimostri di aver subito un maggior danno.

Il quinto e ultimo punto meritevole di attenzione concerne le c.d. "discipline speciali" che trovano oggi la loro regolamentazione non solo nel d.lgs. n. 81/2015 ma anche in altri testi normativi. Si tratta, in particolare, delle norme sul personale delle fondazioni di produzione musicale e delle pubbliche amministrazioni; personale spesso collocato in un contesto precario e rispetto al quale, non a caso, da anni, si registra un significativo contenzioso anche a livello europeo (Preteroti 2016, p. 79; Aimo 2017, p. 162; Pinto 2017, p. 225; Recchia 2019, p. 272 ss.; Natullo 2023, p. 149 ss.).

Per il personale delle fondazioni di produzione musicale sarebbe anzitutto necessario delimitare in maniera dettagliata le ipotesi in cui si può ricorrere al contratto a termine, stabilendo, a differenza di quanto oggi previsto, un limite massimo alla loro durata e specificando che, qualora vi sia la violazione di norme inderogabili riguardanti costituzione, durata, proroga o rinnovi, i contratti di lavoro debbano essere trasformati in contratti di lavoro a tempo indeterminato, non rinvenendosi ostacoli ad applicare, a questi lavoratori, le regole comunemente applicate nel lavoro privato.

Quanto al personale delle pubbliche amministrazioni, per il quale, proprio a causa della diffusa precarietà che il lavoro a termine ha prodotto negli anni è già previsto un insieme di causali particolarmente stringenti e connesse alla temporaneità delle esigenze, sarebbe necessario intervenire sul profilo sanzionatorio. Sappiamo tutti molto bene che qui la questione è peculiare, e che, in caso di violazione della disciplina del termine – in ottemperanza al principio costituzionale secondo cui alle pubbliche amministrazioni si accede tramite pubblico concorso (art. 97 Cost.) – è sempre esclusa la trasformazione del contratto da determinato a indeterminato (c.d. "stabilizzazione") ed è riconosciuto solo il risarcimento del danno. Sul punto specifico per anni la formulazione legislativa adottata ha aperto la strada a risarcimenti spesso irrisori. Da ultimo, però il d.l. n. 131/2024, poc'anzi richiamato, ha finalmente modificato sensibilmente l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 rispetto a questo punto, quantificando tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità l'indennità risarcitoria<sup>18</sup>. Occorrerà, ovviamente, attendere la conversione

<sup>18</sup> L'art. 11 del d.l. n. 131/2024 stabilisce che «nella specifica ipotesi di danno conseguente all'abuso nell'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, fatta salva la facoltà per il lavoratore di provare il maggior danno, il giudice stabilisce un'indennità nella misura compresa tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento

del provvedimento e, comunque, v'è da riflettere anzitutto sull'opportunità di ridurre ulteriormente la forbice in cui far operare la discrezionalità del giudice, innalzando il valore minimo almeno a quindici mensilità. Se, infatti – riprendendo in estrema sintesi precedenti riflessioni –, si ritiene che il diritto al risarcimento del danno ha origine nella prestazione e quindi nella relazione contrattuale e il danno si produce per il fatto stesso della prestazione lavorativa – al di là di quanto dovuto come corrispettivo a cui provvede la tutela predisposta dall'art. 2126 c.c. –, e il danno subito stia nella mancata conversione del contratto di lavoro a termine in contratto a tempo indeterminato, il minimo di risarcimento da riconoscere al lavoratore andrebbe anzitutto identificato nella negazione della non-conversione. Di conseguenza si potrebbe quantificare utilizzando l'unico dato normativo “monetizzante” la perdita del posto di lavoro e cioè quello contenuto nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, ovvero 15 mensilità della retribuzione globale di fatto (Saracini 2018)<sup>19</sup>. Inoltre non sfugge al lettore che, la soluzione proposta dal recente decreto legge resta comunque parziale, guardando solo alle ipotesi di abuso nella successione di contratti a termine.

In definitiva, il quesito referendario esaminato in queste pagine appare di estrema importanza per la *stabilità* del lavoro, un valore certamente fondante il nostro ordinamento. Al contempo, lo strumento del referendum risulta funzionale a una rivitalizzazione dei processi democratici che – è a tutti noto – oggi non riguarda certamente solo la nostra disciplina (il possibile referendum sulla cittadinanza e sulla c.d. “autonomia differenziata” ne sono, al momento gli esempi più lampanti).

Sia chiaro, si tratta di una prima partita di un girone ancora lungo e impegnativo nel quale è importante non abbassare il livello di tensione.

### *Riferimenti bibliografici*

Aimo M. (2017), *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Torino: Giappichelli.

di fine rapporto, avuto riguardo alla gravità della violazione anche in rapporto al numero dei contratti in successione intervenuti tra le parti e alla durata complessiva del rapporto».

<sup>19</sup> Da questo dato non v'è ragione di discostarsi nemmeno in considerazione dei più recenti interventi normativi che hanno modificato l'art. 18 o di quelli che ne hanno annullato l'applicazione per il c.d. “contratto a tutele crescenti”. Ciò sia per il fatto che nel lavoro pubblico continua a riconoscersi la reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo (v. art. 63, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 75/2017), sia perché è proprio l'indennità sostitutiva della reintegrazione a quantificare il “valore” del posto di lavoro.

- Alessi C. (2012), *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino: Giappichelli.
- Alvino I. (2018), *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Napoli: Jovene.
- Bellomo S. (2015), *Autonomia collettiva e clausole generali*, in *DLRI*, p. 45.
- Campanella P. (2015), *Clausole generali e obblighi del prestatore di lavoro*, in *GDLRI*, p. 89.
- Cassetti L. (2022), *Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura*, in *federalismi.it*, 11 maggio 2022.
- Ciucciovino S. (2008), *Il sistema normativo del lavoro temporaneo*, Torino: Giappichelli.
- D'Antona M. (1980), *I contratti a termine*, in *Il diritto del lavoro negli anni 80. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, 2, a cura di M. D'Antona, R. Del Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura, Napoli: Esi, p. 110.
- Esposito M. (2023), *La causalizzazione negoziata del contratto a tempo determinato: spunti ermeneutici a margine del d.l. Lavoro*, in *federalismi.it*, 14 giugno 2023.
- Fassina L. (2024), *I quattro referendum promossi dalla CGIL per un lavoro sicuro, stabile, dignitoso e tutelato*, in *Wiki-Labour*, Segnalazioni del 23 giugno 2024 ([www.wikilabour.it/wp-content/uploads/2024/06/Fassina\\_referendum-CGIL.pdf](http://www.wikilabour.it/wp-content/uploads/2024/06/Fassina_referendum-CGIL.pdf)).
- Franza G. (2010), *Il lavoro a termine nell'evoluzione dell'ordinamento*, Milano: Giuffrè.
- Ichino P. (2003), *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, III, p. 376 Milano: Giuffrè.
- Izzi D. (2007), *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario: quale punto di equilibrio?*, in *LD*, 2, p. 386.
- Luciani M. (2018), *La natura del referendum*, in *DLM, Quaderni*, 4, p. 201.
- Magnani M., Murgo M. (2024), *Il "nuovo volto del contratto a termine*, in *LDE*, 1, p. 1.
- Menghini L. (1980), *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni Ottanta*, Milano: Giuffrè.
- Menghini L. (2006), *Precarietà del lavoro e riforma del contratto a termine dopo le sentenze della Corte di Giustizia*, in *RGL*, I, p. 705.
- Mengoni L. (1986), *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *RCPD*, p. 10.
- Montuschi L. (2006), *Il contratto a termine e la liberalizzazione negata*, in *DRI*, 1, p. 109.
- Morrone A. (2017), *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *QC*, 2, p. 305.
- Natullo G. (2023), *I contratti a termine nelle fondazioni lirico-sinfoniche: dall'illegittimità al regime sanzionatorio*, in *DLM, Quaderni*, p. 149.
- Nuzzo V. (2012), *La norma oltre la legge. Causale e forma del licenziamento nell'interpretazione del giudice*, Napoli: Satura editrice.
- Orlandini G. (2018), *I referendum manipolativi e le norme cardine del diritto del lavoro statutario*, in *DLM, Quaderni*, 4, p. 85.
- Pinto V. (2017), *Le assunzioni a termine nelle pubbliche amministrazioni: specialità della disciplina e criticità irrisolte*, in *Riforme del lavoro e contratti a termine*, a cura di P. Saracini, L. Zoppoli, Napoli: Editoriale Scientifica.

- Preteroti A. (2016), *Contratto a tempo determinato e forma comune di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, Torino: Giappichelli.
- Recchia G. A. (2019), *La disciplina del contratto a termine nelle fondazioni lirico-sinfoniche al vaglio della Corte di Giustizia: l'avvio di una possibile inversione di rotta?*, in *LPA*, 2, p. 272.
- Rusciano M. (2018), *Presentazione*, in *DLM, Quaderni*, 4, p. 15.
- Saracini P. (2013), *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Saracini P. (2018), *Reintegra monetizzata e tutela indennitaria nel licenziamento ingiustificato*, Torino: Giappichelli.
- Sciarrà S. (2018), *Presentazione*, in *DLM, Quaderni* 4, p. 9.
- Speziale V. (2001), *La nuova legge sul lavoro a termine*, in *DRI*, p. 361.
- Speziale V. (2012), *La riforma del contratto a termine nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona"*. IT - 153/2012, p. 184.
- Staiano S. (2018), *L'ammissibilità come categoria giuridica e come questione politica*, in *DLM, Quaderni*, n. 4, p. 19.
- Treu T. (2023), *Decreto lavoro, note sul contratto a termine*, in *Guida al Lavoro*, 22, p. 13.
- Zoppoli A. (2018), *L'eloquente (ancorché circoscritta) vicenda referendaria su responsabilità negli appalti e lavoro accessorio*, in *DLM, Quaderni*, 4, p. 135.
- Zoppoli L. (2018a), *Il diritto del lavoro alla prova del referendum: quid novi?*, in *DLM, Quaderni*, 4, p. 41.
- Zoppoli L. (2018b), *Tradizione e innovazione nella Carta dei diritti universali della Cgil*, in *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione. Le riforme del quinquennio 2011-2015. Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, I, a cura di L. Calcaterra, Napoli: Editoriale Scientifica, p. 113.

### **Labour stability and fixed-term contracts in the current Referendum age**, by Paola Saracini

The author analyzes the referendum proposal of the CGIL aimed at the repeal of some parts of the regulatory provisions governing the affixing of the term to the employment contract in Legislative Decree No. 81/2015, in order to legitimize its use exclusively for temporary and specific reasons. The author enhances the value of the referendum question both for the promotion of job stability and, more generally, for the revitalization of democratic processes, while being aware that it is a first step for a subsequent and necessary comprehensive review of the institution.

*Keywords:* Stability; Fixed-term contract; Repeal referendum.

Paola Saracini è professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi del Sannio (Dipartimento di Diritto, Economia, Manage-

ment e Metodi Quantitativi, Piazza Arechi II, 82100, Benevento – Italy);  
saracini@unisannio.it,  
orcid.org/0000-0002-3234-8170.

