

All'Italia serve il Jobs Act?

Serena Sorrentino

A poco più di due anni dall'ultima «riforma» del mercato del lavoro, la legge 92/2012 più nota come Riforma Fornero, anziché prendere atto dell'esito del monitoraggio che la stessa legge 92/2012 prevedeva, l'attuale Governo ha ritenuto di intervenire nuovamente sul mercato del lavoro con un primo decreto, oggi legge 78/2014, e successivamente con un d.d.l. delega cosiddetto «Jobs Act», oggi legge 183/2014.

L'articolo analizza le linee guida degli interventi del Governo sulla base della situazione reale del mercato del lavoro che si è determinata con la precedente riforma e sulle caratteristiche di precarietà dei contratti di lavoro.

Analizzando gli effetti delle misure governative anche in termini di semplificazione e riorganizzazione dei meccanismi che sono alla base del mercato del lavoro, risultano illusori gli obiettivi di innovazione e creazione di nuovi posti, mentre si sta rendendo evidente una progressiva modificazione del modello di impresa e più in generale delle scelte imprenditoriali che si modellano sulla base delle norme di vantaggio introdotte. Infine vengono descritte le risposte della Cgil che si articoleranno su due piani: quello della contrattazione diretta e quello della battaglia politica generale per la conquista di nuovi diritti anche sotto forma di un nuovo Statuto delle lavoratrici e dei lavoratori.

RPS

1. L'eredità della Legge Fornero

La Riforma Fornero aveva lasciato in eredità alcuni punti critici come la mancata riforma universale degli ammortizzatori sociali (cosa che pare confermata dall'impianto del Jobs Act almeno per la gamba relativa alla tutela nei confronti della disoccupazione involontaria), un'assenza di governance delle politiche attive e un intervento sulle tipologie contrattuali che aveva sostanzialmente avuto due effetti prevalenti: laddove aveva introdotto norme di contrasto agli abusi, come per le co.co.pro., si era determinato un risultato positivo con una diminuzione tendenziale di più del 20 per cento su base annua del ricorso alle collaborazioni a progetto; laddove invece aveva introdotto la «causalità» dei contratti a termine aveva determinato un primo effetto di aumento al ricorso a questa forma contrattuale, ipotesi ulteriormente incrementate dal ministro Enrico Giovannini con il d.l. 76/2013 e definitivamente liberalizzate dal ministro Giuliano Poletti con la legge

78/2014. A questo proposito si può osservare come un intervento regolativo sulle tipologie contrattuali se non organico ed equilibrato rischia di travasare da tipologia meno elusiva a tipologia meno regolamentata quote di contratti, come è accaduto tra parasubordinazione e regime di partita iva e tra contratti a tempo indeterminato e a termine acausale.

Il Jobs Act si inserisce in un dibattito politico di denuncia dell'alto tasso di precariato esistente nel mercato del lavoro italiano che, oltre a non essere bilanciato da un modello di protezione sociale universalistico e da efficaci politiche attive, risultava essere anche una delle cause prevalenti del gap di produttività con gli altri paesi, come ha rilevato l'Ocse proprio nel 2014. Un mercato del lavoro troppo fragile sul fronte delle politiche di sostegno nelle transizioni tra un lavoro e l'altro e periodi di non occupazione, caratterizzato da un tasso altissimo (due terzi in media sulle nuove attivazioni nel 2014 e primo trimestre 2015¹) di contratti di breve durata e in settori contrattualmente deboli, non sostenuto da una politica di sostegno alla domanda aggregata e di inclusione attiva.

Questo, quindi, il quadro nel quale si inserisce l'intervento del Governo attuale che, con il Jobs Act, ha deciso di non affrontare i nodi aperti ma di proseguire sul terreno del depotenziamento della contrattazione collettiva (strada aperta dall'introduzione dell'art. 8 della legge 138/2011), e di non investire risorse adeguate a ristrutturare ed estendere gli ammortizzatori sociali. In sostanza un modello con molta flessibilità in entrata e in uscita e scarsa sicurezza sociale, quindi distante dalla Strategia europea per l'occupazione e dai sistemi di flexsecurity. Un modello tutto italiano.

Il fulcro del Jobs Act diventa, infatti, la liberalizzazione dei licenziamenti illegittimi e la ridefinizione della forma comune del rapporto di lavoro cioè il tempo indeterminato, la riduzione degli ammortizzatori sociali e la preponderanza nelle prerogative unilaterali dell'impresa nella gestione del rapporto di lavoro. A cosa serve quindi il Jobs Act se anziché affrontare le criticità del mercato del lavoro italiano caratterizzato dalla strutturalità dell'insicurezza sociale fa sì che questa diventi la regola? In un contesto nel quale il Governo tradisce le aspettative sulla tutela dei non garantiti e non ha un suo disegno di politica industriale, il Jobs Act è lo strumento con il quale si assegna un ruolo

¹ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: www.cliclavoro.it/barometro-del-lavoro: Rapporti trimestrali sulle comunicazioni obbligatorie.

determinante all'impresa nel poter definire, in virtù di prerogative legislative, la gestione dei rapporti di lavoro secondo il proprio utile interesse, come recita la legge. Un'innovazione del diritto del lavoro di portata significativa nella ridefinizione dei poteri tra lavoro e impresa e di forte ingerenza nelle relazioni industriali. È in sostanza la conferma di una politica, prevalente in Europa, di svalutazione del lavoro come strumento di competitività e di svalorizzazione del lavoro come elemento di ridefinizione del modello sociale, non più imperniato sui diritti universali, ma sul liberismo economico e sulla centralità dell'impresa, che non si fa più carico della sostenibilità.

RPS

Serena Sorrentino

2. Ma il Jobs Act è una riforma epocale?

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato la legge 183/2014 che consta di un solo articolo nel quale sono delineati criteri di delega al Governo su: riforma degli ammortizzatori, delle politiche attive, delle tipologie contrattuali, norme in materia di semplificazione, riforma dei congedi e tutela della maternità. Sugli ammortizzatori sociali il Governo, con una scelta che compromette una revisione equilibrata e sistematica, è intervenuto con un primo decreto delegato sul riordino della tutela in caso di disoccupazione involontaria, introducendo una Nuova assicurazione sociale per l'impiego, Naspi, un nuovo sussidio di disoccupazione per i disoccupati iscritti alla gestione separata dell'Inps, Dis-coll, e un nuovo Assegno di disoccupazione, Asdi, e rimandando la parte relativa agli strumenti di intervento in caso di tutela in costanza di rapporto di lavoro ad un successivo decreto. La prima parte della riforma ha sicuramente due criticità: non è universale né estensiva, limita fortemente il montante contributivo ancorché per la Naspi e lo cancella per Dis-coll e Asdi, creando una forte penalizzazione in un sistema previdenziale in regime contributivo; si prevede già da subito che il massimale delle settimane di percezione dell'indennità passerà dalle 104 attuali a 78 nel 2017 data in cui già la legge 92/2012 aveva previsto il totale assorbimento della mobilità nella Aspi oggi Naspi.

Con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, il Governo è orientato a limitare la funzione degli accordi sindacali in virtù di forme di automatismo standardizzate, intervenire condizionando l'accesso alla Cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di la-

voro, opzione già prevista dalla legge 223/1991 e dagli accordi sugli ammortizzatori in deroga in virtù della «eccezionalità» di quelle procedure, ma molto pericolosa se va a intaccare diritti contrattuali; una strutturale revisione dei limiti di durata, in previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici; una riduzione degli oneri contributivi ordinari, da oggi vigenti per Cigo e Cigs, elemento che può rappresentare un forte disincentivo stante la liberalizzazione dei licenziamenti per motivi economici, anche collettivi, la revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà a cui condizionare il finanziamento dei contratti di solidarietà.

Come si vede anche sugli strumenti utili alla riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, il Governo opera una riduzione delle opportunità di tutela, nascondendola dietro un riordino che dovrebbe fintamente determinarne l'estensione. Lo stesso contratto di «ricollocazione», ovvero la misura di politica attiva che interviene allorché si è in disoccupazione involontaria, è stato tradotto nella somministrazione di un voucher a valere su un fondo predeterminato. Occorre notare come le risorse investite sul sostegno ai contratti a tutele crescenti (ovvero inesistenti) e il fondo di compensazione contributiva per incentivare le conciliazioni stragiudiziali siano più consistenti delle risorse per gli ammortizzatori.

Il secondo titolo che viene affrontato è il riordino delle politiche attive e la costituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione.

In materia di politiche attive la delega si limita a citare il tema della razionalizzazione degli incentivi sia alle assunzioni esistenti che per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, anche nella forma dell'acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti, con l'intento di uniformare alla definizione giuridica nazionale anche le previsioni delle Regioni e delle Province autonome. Nulla si dice in merito alla vasta gamma di interventi in materia di politiche attive del lavoro che costituiscono il vero punto di debolezza del nostro mercato del lavoro.

Sul tema della governance dei servizi per l'impiego non si tratta di un intervento di riordino della disciplina del collocamento operata dal d.lgs. 276/2003 e norme successive, bensì del proposito di costituire un'Agenzia, «anche» ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tale previsione è fortemente condizionata dalla riforma costituzionale che interviene in ma-

teria di concorrenza tra Stato e Regioni su due capitoli: quello delle politiche attive e quello della sicurezza sul lavoro. Molto si è discusso sull'attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi all'impiego, di politiche attive e Naspi. La Cgil ha sempre ritenuto coerente un modello che potenziasse e qualificasse i servizi pubblici per l'impiego, oggi in balia del pasticciato riordino delle Province, quale perno attorno a cui far ruotare un modello articolato come segue: allo Stato i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), alle Regioni la programmazione e la gestione, alle Aree vaste il coordinamento degli interventi integrati in materia di lavoro, sviluppo, istruzione e politiche sociali in interrelazione con la programmazione regionale, e al livello di prossimità Comuni/municipalità la erogazione dei servizi. Non si può determinare l'efficacia dei servizi per il lavoro con un modello statico. La dinamicità degli interventi e la relazione con le reti territoriali di impresa e sociali è fondamentale per aumentare i risultati di intermediazione, ma soprattutto per l'intercettazione e la presa in carico dei soggetti. Al di là della dotazione di personale assolutamente insufficiente (mobilità) e dell'alto numero di soggetti per operatore, pesano sulla rete dei servizi per l'impiego due fattori: scarsa propensione delle imprese a iscriversi ai Cpi (Centri per l'impiego) e la distribuzione disomogenea sul territorio delle Agenzie per il lavoro. Ciò determina una polarizzazione della quantità di servizi presenti a livello territoriale, con la riduzione dell'offerta dove la disoccupazione è più alta, e una debolezza strutturale delle politiche del lavoro, visto lo scollamento tra impresa e servizi pubblici.

La scelta di non potenziare i servizi pubblici per l'impiego cammina parallelamente alla scelta, anche qui in continuità con le riforme precedenti, di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti (agenzie) che operano sul mercato del lavoro e la valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di «sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati», o in altri termini una esternalizzazione controllata in virtù del fatto che prevalentemente queste politiche sono finanziate dal Fondo sociale europeo.

La parte del Jobs Act relativa agli «obiettivi di semplificazione e razionalizzazione» delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, come sottolineato da molti giuristi, contiene principi di delega molto generici e

RPS

Serena Sorrentino

molte ripetizioni di norme e principi ampiamente contenute in altri strumenti normativi, quale la previsione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere certificazione di cui sono già in possesso, mentre alcune indicazioni meritano un'attenzione diversa in quanto, seppur generiche, toccano ambiti molto rischiosi proprio per la vastità del campo di delega come ad esempio la «semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro».

3. *La chimera della semplificazione*

In generale il tema della semplificazione è tradotto come la diminuzione degli atti «formali» connessi alla gestione dei rapporti di lavoro, cosa che applicata alla risoluzione del rapporto, alle comunicazioni relative alla sua attivazione, alle dimissioni consensuali o alla certificazione delle competenze (libretto formativo del lavoratore) non sempre hanno quale effetto diretto la dematerializzazione cartacea o la sburocratizzazione quanto piuttosto l'indebolimento della tracciabilità del rapporto di lavoro, della sua evoluzione, e nello stesso tempo minori elementi per garantire certezza dell'efficacia del contratto al sommerso e all'elusione.

Ciò anche in ragione del fatto che le tipologie contrattuali, nello schema di decreto approntato dal Governo, rimarrebbero sostanzialmente invariate, compresi i contratti a termine acasuali introdotti dalla legge 78/14, con una estensione di quelle forme contrattuali come il lavoro intermittente e accessorio i cui obblighi di comunicazione e tracciamento andrebbero aumentati e non depotenziati per evitarne l'abuso. Molto controversa è la norma che aulicamente recita «riconduzione al lavoro subordinato» delle collaborazioni a progetto, ma che sostanzialmente conferma l'art. 409 del codice civile e quindi l'istituto della collaborazione coordinata e rimanda agli accordi collettivi la possibilità di fare salve le vecchie collaborazioni, definendone i parametri, tra cui il trattamento economico, cancellando la norma della legge 92/12 sull'equo compenso. Aspetti problematici sono aperti anche dal modo in cui verrebbe disciplinato per legge l'orario aggiuntivo nel part-time. In sostanza, la regolazione delle forme di lavoro viene sottratta alla contrattazione in virtù di specifiche legislative che danno all'impresa la facoltà di applicare la legge che elimina i vincoli introdotti in questi anni dalla contrattazione per limitare la precarietà: orari, durate, modalità di svolgimento, compensi, tetti percentuali.

Stesso principio viene applicato alla revisione della disciplina delle mansioni che potrà essere agita liberamente dall'impresa limitatamente ad un livello di inquadramento, altrimenti con obbligo di accordo. In assenza di regole sulla misurazione della rappresentatività estese a tutti i settori, al netto di quelli ricompresi nel Testo unico su democrazia e rappresentanza, la previsione di legge per poter derogare i limiti al demansionamento di un livello con accordo sindacale sarà sicuramente oggetto di contenzioso tra le parti. Di certo non siamo alla riduzione della precarietà né alla limitazione della derogabilità agibile nella contrattazione di prossimità. Il successo della riforma, con la ristrutturazione del contratto a tempo indeterminato, è quindi tutto concentrato sulle tutele crescenti, ovvero inesistenti, e tradotte in monetizzazione legata alla sola durata del rapporto di lavoro e non alla proporzionalità della sanzione e al fatto imputato al lavoratore che determina il licenziamento. Ritorna qui il concetto della «temporalità» come unico fattore che qualifica un rapporto di lavoro, che si declina sul fronte della tutela, sancendo automatismo tra storia contributiva e durata della prestazione. Come a dire: anziché guardare alla stabilità occupazionale, assecondiamo la temporaneità degli impieghi dettati dal mercato e per questa via risparmiamo anche sugli ammortizzatori sociali. Se questa è la qualità dei rapporti di lavoro che si determineranno l'impatto sulla qualità della produzione avrà sempre i limiti denunciati in termini di produttività e competitività e cioè la svalorizzazione delle competenze professionali in nome della momentanea convenienza economica agita dall'impresa, usando tutta la tastiera che il governo mette a disposizione: incentivi, dinamiche salariali (salario minimo), contratti atipici, licenziamenti liberalizzati.

RPS

Serena Sorrentino

4. Dov'è allora la straordinaria innovazione?

Esonero e sgravi: effetti distorsivi o reali opportunità? La Legge di Stabilità 2015 ha introdotto la misura dell'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 e a valere per 36 mesi. L'Inps il 17 gennaio ha emanato una circolare in cui fornisce i primi chiarimenti sull'accesso alle agevolazioni. Le agevolazioni, infatti, sommate alla licenziabilità anche in assenza di giusta causa, sono le leve che il Governo ha inteso utilizzare per facilitare il ricorso da parte delle imprese al contratto a cosiddette tutele crescenti, ma in realtà a tutele inesistenti, e indennizzo crescente in maniera insufficiente a

rappresentare un vero deterrente per i comportamenti illegittimi delle imprese.

Ciò in ragione di una contraddizione palese a cui il Governo ha scelto di non dare una risposta regolativa, riportando i contratti a termine alla loro funzione naturale ma di intervenire «alleggerendo» il contratto a tempo determinato rendendolo più instabile in virtù di un costo basso in caso di licenziamento senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo, individuale o collettivo, che vigenti gli sgravi previsti dalla Legge di Stabilità sono sempre inferiori a quanto le imprese risparmiano sul costo del lavoro grazie al concorso della fiscalità generale!

Il fondo previsto dalla Legge di Stabilità infatti finanzia l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per una misura massima di 8.060 euro su base annua (sono esclusi dall'esonero i premi e i contributi Inail). La sua durata è di tre anni a partire dalla data di assunzione, per tutti i datori di lavoro privati (imprenditori e non imprenditori). L'unica condizione posta consiste nel fatto che, nei sei mesi precedenti all'assunzione, il lavoratore non sia stato occupato presso qualsiasi datore di lavoro con un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o se il lavoratore, nell'arco dei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore della norma, abbia avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo, ovvero con società da questi controllate o collegate, nonché facenti capo alla medesima persona. Sono esclusi solo il lavoro domestico, l'apprendistato, il lavoro intermittente a tempo indeterminato. Per accedere all'esonero occorre rispettare le condizioni stabilite dalla legge 92/2012 (Legge Fornero), sia per ciò che attiene al diritto di precedenza, sia in merito al rispetto delle norme fondamentali in materia di lavoro. La trasformazione di un rapporto a termine in un rapporto a tempo indeterminato dà diritto all'incentivo, in quanto crea comunque occupazione stabile. Tali incentivi sono «cumulabili» con: incentivo per assunzione di lavoratori disabili ex legge 68/1999; incentivo per assunzione di giovani genitori; incentivo per assunzione di beneficiari del trattamento Aspi; incentivo inerente a Garanzia Giovani; parzialmente cumulabile con l'incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani entro i 29 anni; contributo di cui al comma 4, art. 8 legge 223/1991 (50% indennità di mobilità che sarebbe spettata al lavoratore).

L'incentivo non è cumulabile con quegli incentivi rivolti ai lavoratori over (i lavoratori con più di 50 anni di età disoccupati da oltre 12 mesi) e per le donne «svantaggiate» (donne prive di impiego regolarmente

retribuito da almeno 24 mesi ovvero prive di impiego da almeno 6 mesi e appartenenti a particolari aree art. 4, c. 8, legge 92/2012). Per agevolare l'applicazione dell'incentivo, la soglia degli 8.060 euro è riferita al periodo di paga mensile ed è pari a 671,66 euro e, per i rapporti instaurati o risolti nel corso del mese, la stessa va riproporzionata assumendo come riferimento la misura di 22,08 euro per ogni giorno di fruizione dell'esonero contributivo. Tutto questo, da rilevare, senza alcuna clausola di stabilità. Non è prevista cioè una durata minima del rapporto di lavoro in relazione alla quale si ha diritto a ottenere l'esonero. La Cgil aveva invece chiesto almeno una norma per la quale se il lavoratore avesse risolto il proprio rapporto di lavoro prima dei tre anni l'azienda avrebbe dovuto restituire il vantaggio contributivo, tenuto conto che sono stati cancellati i più virtuosi incentivi della legge 407/90.

Un'iniezione di risorse superiore a quella che finanzia l'estensione degli ammortizzatori sociali ha evidentemente la finalità di dimostrare il successo del nuovo contratto a tempo indeterminato con un doping massiccio per convincere le imprese a spostare quote di assunzioni dai contratti a termine alle tutele crescenti.

5. Le sfide per il sindacato: le scelte della Cgil

Da qui le due domande: ma quale modello di impresa e di produzione stanno finanziando le politiche di questo Governo e quale sarà il modello sociale che ereditaremo dal Jobs Act? La risposta della Cgil oltre a essere resa viva nella contrattazione come elemento di tenuta rispetto alla derogazione e deregolazione dei rapporti di lavoro sarà quella di presentare un Nuovo Statuto delle Lavoratrici e dei Lavoratori. Occorre infatti codificare una gamma di diritti universali (diritto alla salute e all'integrità fisica e morale; diritto alla sicurezza del lavoro; diritto all'istruzione e formazione professionale nel corso di tutta l'esistenza lavorativa; diritto alla tutela della maternità e della paternità; diritto al sostegno nella ricerca di lavoro; diritto alla tutela della personalità e della privacy; diritto a non essere discriminato nell'accesso al lavoro e nel corso del rapporto di lavoro; diritto ad un lavoro decente nei contenuti e nelle modalità; diritto ad una dignitosa tutela pensionistica; diritto ad un riposo idoneo alla tutela della salute; diritto alla libertà di organizzazione sindacale e alla rappresentanza; diritto all'informazione; solo per fare alcuni esempi). Sono diritti che devono riu-

RPS

Serena Sorrentino

RPS

ALL'ITALIA SERVE IL JOBS ACT?

nificare il mondo del lavoro: subordinato, parasubordinato, autonomo e professionale, ed estendere diritti nell'esercizio della propria attività di lavoro (compresa la risoluzione dei rapporti e contratti di lavoro e la tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi per i dipendenti e delle risoluzioni inadempienti per gli autonomi) che declinino in modo differente tali prerogative per il lavoro dipendente e quello autonomo, ma in un'ottica inclusiva e di tutela della dignità e professionalità della persona che lavora, per i settori pubblici e quelli privati, per tutte le tipologie di contratto e di impresa.

Occorre infine ridefinire e consolidare un diritto del lavoro minato in questi anni da riforme che ne hanno stravolto il senso e la funzione progressiva, se non nei principi costitutivi, nell'esercizio e nei limiti alla sua esigibilità, ripristinando l'accessibilità all'azione giudiziaria in materia di lavoro compromessa dall'aumento dei costi dei processi e il depotenziamento del contenzioso giudiziario con l'incentivazione della funzione stragiudiziale e di conciliazione addirittura non assistita come previsto nel Jobs Act in caso di licenziamento. Occorre in sostanza rovesciare il paradigma imperante di un Lavoro senza Diritto, con uno Statuto che riconosca nuovi e più forti tutele per tutti.