

Il Jobs Act e la “svolta” sul lavoro del governo Renzi

di Luisa Corazza
17 marzo 2014

Nel pacchetto di riforme presentate dal governo Renzi le novità in materia di lavoro rispondono a tre obiettivi fondamentali: 1) semplificare l'utilizzo del lavoro, anche flessibile; 2) rimodulare il sistema di ammortizzatori sociali verso la creazione di un welfare universale; 3) razionalizzare i servizi per l'impiego mediante l'istituzione di un'Agenzia nazionale.

Per cogliere il senso complessivo della riforma, a queste misure, che incidono in via immediata sul mercato del lavoro, devono essere aggiunte una serie di riforme volte a ridare fiato all'economia reale: la riduzione del cuneo fiscale (sul versante Irpef), la rimodulazione dell'Irap e del rapporto con la tassazione delle rendite finanziarie, l'abbattimento del costo dell'energia per le imprese, l'incentivo all'impresa sociale e alla piccola impresa. Queste azioni sono in realtà tutt'altro che misure “di contorno”. Esse sono infatti già capaci di segnare una svolta, quantomeno nel modo di approcciare il rilancio dell'occupazione: dopo anni in cui si è ripetuto il “mantra” per cui l'Italia aveva bisogno, per uscire dalla situazione di disoccupazione endemica in cui versa, di riformare le regole del lavoro iniettando maggiori dosi di flessibilità, tale asfittica prospettiva viene finalmente lasciata in secondo piano, per imboccare la strada dello stimolo all'economia. In effetti, l'idea che politiche del lavoro e interventi sull'economia reale costituiscano due lati della stessa medaglia e che le prime non abbiano alcuna prospettiva di respiro senza le seconde è stata a lungo pretermessa nel dibattito politico di questi ultimi anni, con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti: nonostante il susseguirsi di riforme del lavoro, l'Italia registra dati disastrosi in tema di disoccupazione (12.7%) e soprattutto disoccupazione giovanile (41.6%).

Le misure che incidono direttamente sul mercato del lavoro

(<http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Interventi%20per%20il%20lavoro.pdf>) si inseriscono invece in linea di continuità con la prospettiva suggerita dalle politiche europee per l'occupazione e a tutti nota come flexicurity. Esse appaiono tuttavia piuttosto innovative per l'esperienza italiana, perché risultano per una volta attente ad affiancare alla ricerca di flexibility anche i pilastri della c.d. security, incidendo in maniera significativa sul sistema di ammortizzatori sociali e sulle politiche attive del lavoro.

Procedendo con ordine, l'azione semplificatrice del governo (primo obiettivo) dovrebbe realizzarsi oltre che su una serie di adempimenti e procedure che circondano il mercato del lavoro (il c.d. diritto amministrativo del lavoro), sulle forme contrattuali, e ciò in una duplice direzione: nell'immediato, viene reso più facile (con decreto legge) l'accesso a due pilastri del lavoro flessibile (contratto a termine e apprendistato); in un momento successivo, si prevede il riordino delle forme contrattuali esistenti e l'introduzione di alcune tutele di base, tra le quali spicca l'ipotesi di un compenso orario minimo applicabile a tutti i rapporti di lavoro subordinato. Queste due direzioni appaiono per la verità quasi in contraddizione tra loro e non è ancora chiaro in che modo verranno conciliate.

Quanto alla prima direzione, con l'estensione a tre anni della durata del contratto a termine “causale”, viene nella sostanza liberalizzato l'accesso a questa forma contrattuale. Inoltre, anche se con l'intervento della contrattazione collettiva era già possibile lo “sconfinamento” del contratto a termine oltre il limite dei 36 mesi, il progetto attuale punta ad ammettere senza limiti anche il sistema delle proroghe. L'unico limite all'utilizzo del contratto a termine sarebbe rappresentato dal tetto massimo del 20% per ciascuna azienda, ma anche qui va ricordato che i contratti collettivi già contenevano clausole di contingentamento, ovvero limiti per l'impresa al numero di contratti a termine complessivamente acquisiti.

Che fosse necessario incidere sul farraginoso regime delle causali del contratto a termine era nell'aria da tempo, anche alla luce del contenzioso esasperato che in questi anni ha impegnato Tribunali e Corti superiori (nazionali ed europee) sul punto. Tra l'altro, nello scenario attuale, il contratto di lavoro a termine, tra le forme di lavoro flessibili, quella che presenta minori rischi di sotto-tutela per un lavoratore alle prime armi, assai più precario e vulnerabile in caso di ricorso improprio a forme di lavoro autonomo (lavoro a progetto e c.d. partite iva in primis).

Ciò nonostante, a giudicare dalla conflittualità sindacale che si è innescata in occasione della vicenda EXPO 2015, la liberalizzazione del contratto a termine resta una materia assai controversa, che dovrà peraltro fare i conti con la Direttiva dell'Unione europea 1999/70/CE, secondo la quale “i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro”.

E' vero che altri ordinamenti europei si sono da tempo mossi verso una netta semplificazione nel ricorso al contratto a termine ottenuta mediante una liberalizzazione delle causali (in tal senso la Germania). In quei casi per² il ricorso a regimi a-causali ¹ stata compensato da altre tecniche volte ad evitare la c.d. trappola della precarietà, quali, ad esempio, la fissazione di limiti temporali massimi invalicabili, che qui vengono invece esplicitamente rimossi.

In materia di apprendistato, il Jobs Act vira nettamente verso la piena valorizzazione della finalità occupazionale dell'istituto, del quale vengono lasciate in secondo piano le finalità formative (difficile pensare che un piano formativo individuale stipulato in forma orale possa giocare un ruolo importante nel sinallagma contrattuale). Non ¹ ancora chiaro tuttavia se la riforma si riferisca a tutte le forme di apprendistato, n¹ quali saranno gli equilibri tra queste innovazioni e la legislazione regionale. Fino a che non verranno esplicitati questi aspetti (soprattutto il secondo) ¹ difficile pertanto esprimersi sulla reale portata semplificante di tali disposizioni. La semplificazione dell'apprendistato dovrebbe invero andare di pari passo con la riforma della distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni, annunciata insieme alla riforma del titolo V della Costituzione. In caso contrario, l'operazione di semplificazione rischierebbe di fallire.

Ma non ¹ neppure chiaro - e qui sta la contraddizione - come la riforma di questi due contratti flessibili introdotta per decreto si concilier¹ con le finalità che appaiono sottese alla delega per il riordino delle forme contrattuali, dove si coglie un'eco dell'idea del "contratto unico" ispiratrice della prima versione del Jobs Act. In questo nuovo scenario, in cui contratto a termine e apprendistato fanno la parte del leone, sembra esservi poco spazio per ulteriori tipologie contrattuali volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro (a cui pure si accenna timidamente tra le misure da introdurre eventualmente al termine dell'operazione di riordino).

L'idea del contratto unico ¹ da tempo in discussione nel dibattito politico italiano, nonostante non vi sia traccia di una tale esperienza nei principali sistemi europei. Nel voler ricondurre tutte le forme contrattuali esistenti ad un unico schema regolativo, dalle tutele tendenzialmente crescenti nel corso del rapporto di lavoro, essa appare per la verità piuttosto astratta, e sembra nascere da modelli accademici ¹ che dall'esperienza del mercato del lavoro reale. Nell'economica postfordista, ¹ naturale che le esigenze del sistema produttivo si esprimano in una certa dose di diversificazione delle regole del lavoro, e, con esse, dei modelli contrattuali esistenti. Chi metterebbe in discussione, oggi, l'utilità di contratti di lavoro come il contratto a tempo determinato o l'apprendistato? Saggiamente non lo fa il governo Renzi, che tutt'al ¹ si spinge a prevedere un riordino delle forme contrattuali esistenti.

L'intento di "disboscare" le troppe forme contrattuali esistenti ¹ infatti senz'altro condivisibile. Sulla moltiplicazione delle forme di lavoro aveva puntato, al contrario, la c.d. Riforma Biagi ormai dieci anni orsono, nella speranza di aumentare le opportunità di impiego del lavoratore (¹ lavori/¹ lavoro). Come era logico che fosse, anche in questo caso le regole del lavoro non hanno condotto a un incremento dell'occupazione, e moltiplicare le forme di lavoro non ha prodotto ¹ occupati, ma solo ¹ confusione. Ben venga dunque una certa dose di semplificazione, soprattutto quando questa conduce a rendere utilizzabili alcune forme di lavoro di cui c'è certamente bisogno, come l'apprendistato. Altro ¹ invece ricondurre tutte le forme di lavoro a un unico contratto, che ¹ operazione artificiosa, la quale dovrebbe a quel punto prevedere tali e tante deviazioni dal modello standard da ottenere un risultato del tutto opposto rispetto all'obiettivo di semplificazione.

In realtà dietro all'idea del contratto unico vi ¹ l'esigenza di porre fine al c.d. dualismo del mercato del lavoro. Tuttavia, il problema di come tutelare chi non ha un lavoro stabile ¹ molto ¹ complesso di quanto non appaia nell'usurata dialettica insiders/outside e non pu² essere risolto con il "modellino" del contratto unico, come ha dimostrato la prima fase applicativa della riforma Fornero in tema di lavoro a progetto e partite IVA (in proposito ¹ istruttivo riflettere sulle rivendicazioni di ACTA, nuovo soggetto di tutela collettiva dei lavoratori autonomi).

La tutela dei lavoratori precari passa necessariamente per un ripensamento profondo del nostro sistema di welfare, ancora saldamente ancorato all'idea di un lavoro stabile, continuo e con un medesimo datore di lavoro. Questo ¹ in effetti un ambito nel quale la previsione di un regime previdenziale unico per tutte le prestazioni personali, fatta eccezione per quelle dei professionisti che sono già dotati di apposite casse, costituisce una frontiera davvero innovativa, e ci² perch¹ quando si ragiona di welfare, il punto di partenza deve essere la persona e non il rapporto di lavoro.

Appare pertanto particolarmente apprezzabile la strada intrapresa sul punto dal progetto del governo (secondo obiettivo), che con lo strumento ¹ ponderato della legge delega si propone di mettere mano al sistema di ammortizzatori sociali, attraverso una razionalizzazione della cassa integrazione (che dovrebbe finalmente tornare alla sua originaria funzione di sostegno al reddito in situazioni di crisi temporanea dell'impresa) e soprattutto attraverso l'apertura verso un sistema di welfare universale. Meritano particolare attenzione i tal senso i seguenti criteri dettati alla legge delega: l'estensione dell'Aspi ai lavoratori coordinati (lavoro a progetto); la possibilità di prevedere forme di sostegno al reddito dopo la fine del periodo di copertura dell'Aspi per soggetti con Isee particolarmente ridotto (verso un reddito minimo?); il rafforzamento della tutela

della maternità per le lavoratrici autonome (misura particolarmente significativa in quanto il dualismo del mercato del lavoro ha ripercussioni differenziate su uomini e donne proprio in ragione della debole tutela della funzione parentale delle lavoratrici autonome). Un'ulteriore contributo nella direzione di una maggiore tutela del lavoro autonomo coordinato può essere rappresentato, se avrà luogo, dall'introduzione di un compenso orario minimo, il quale potrà se non altro rappresentare un parametro retributivo cui fare riferimento anche per i lavoratori a progetto, oggi non raggiunti dai minimi della contrattazione collettiva.

Allo stesso modo, assume significato la delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive (terzo obiettivo), che si propone di risolvere le due principali carenze del nostro sistema di governance dei servizi al lavoro: l'eccessiva frammentazione territoriale dei servizi, che rende difficile raggiungere livelli omogenei di prestazione (problema che sarà in parte risolto dalla creazione di un'Agenzia nazionale sul modello tedesco), e il problema del raccordo tra politiche attive (affidate ai servizi per l'impiego) e politiche passive (affidate all'Inps). Quest'ultimo si presenta in particolare quando si tratta di mettere in pratica la condizionalità tra prestazioni di sostegno al reddito e proposte di politica attiva del lavoro e dovrà essere senz'altro risolto se si pensa di introdurre forme di reddito minimo di inserimento.

Tuttavia, ciò che ci allontana in materia di servizi all'impiego dagli standard di prestazioni di paesi come la Germania o la Francia (ma anche come il Regno Unito) resta la questione degli investimenti: secondo dati Eurostat, l'Italia investe lo 0,029% del Pil in servizi pubblici per l'impiego, a fronte dello 0,378% della Germania, dello 0,303% della Francia e dello 0,346% del Regno Unito. Con questi squilibri, è impensabile che la sola razionalizzazione dei servizi esistenti ci consenta di avvicinarci agli standard europei.

Riforma degli ammortizzatori sociali e revisione delle politiche attive del lavoro sono dunque le due grandi sfide del Jobs Act e ne costituiscono il potenziale innovativo. Molto dipenderà tuttavia dalla loro concreta attuazione, nonché dalle risorse che verranno messe a disposizione.

Per concludere, si può dire che, per una volta, la flexicurity non è stata realizzata «all'italiana», ovvero, come era stato fatto dalla riforma Biagi in poi, concentrandosi sulle misure di flessibilità - in entrata (con la riforma Biagi) e in uscita (con la riforma Fornero) - più che sulla tutela del lavoratore nel mercato del lavoro. Per tutelare davvero il lavoratore sul mercato occorre mettere in campo un adeguato sistema di sostegno al reddito ed efficaci servizi per l'impiego, e di questo si preoccupa, almeno questa volta, il legislatore italiano.