

# #IOSPERIAMOCHEMELACAVO# E VOI CON ME LA RIFORMA DEL LAVORO E IL JOBS ACT: UN IRCOCERVO O REALTÀ?

di Gaetano VENETO

Dopo una lunga ed estenuante diatriba sulle modalità e i tempi di attuazione dei primi punti dell'ambizioso programma del giovane Governo dell'altrettanto giovane Premier Matteo Renzi, a consuntivo del primo anno di vita dello stesso e per valutare i frutti delle prime riforme concretizzate, ora con decreti (legislativi, delegati e molto spesso, forse troppo, criticati) *tranchants*, ora con dibattiti chiusi con numerosi, forse troppi, voti di fiducia nelle aule parlamentari, è possibile trarre le prime conclusioni avanzando, con la dovuta circospezione, alcuni giudizi e valutazioni critiche, qualcuna positiva, molte preoccupate, sugli interventi di modifica ed ammodernamento del mercato del lavoro in questi tempi di grande crisi economica, sociale e produttiva.

La riforma che, con ostentato coraggio ed insieme con un pò di ambizioso ardore giovanilistico, questo Governo ha voluto introdurre in un mercato statico, meglio regressivo, quale quello del lavoro, merita, almeno per i tempi di prima attuazione, un primo giudizio positivo, sintetizzato con un semplice "cancellotto", *pardon hastag*, per seguire il vezzo anglofilo abbastanza caro a giornalisti e, perfino, studiosi, dei nostri ultimi tempi: #finalmente, era ora almeno per dare una risposta, di procedura più che di contenuti, ad una Unione europea molto critica sulla nostra economia e sulle nostre politiche del lavoro, confuse e contraddittorie.

Da troppi anni tante modifiche, a mò di continue zeppe di uno sdrucito abito di Arlecchino, si erano affastellate, nella ricerca di adattare, senza però un progetto coerente ed organico, il mercato del lavoro alle sempre più diverse istanze che dallo stesso si levavano per tentare matrimoni, spesso morganatici o, al contrario, privi di candidati sposi, nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, ambedue sempre più ridotte negli ultimi sei-sette anni, vista la crisi dell'intero sistema, fin troppo facilmente comparabile a quella tragica degli Anni Trenta.

In verità già dagli inizi di questo secolo, a sua volta primo di un Terzo Millennio nel quale

scienze, tecnologie, ricerca applicata e, soprattutto, grandi nuovi movimenti sociali e politici hanno ulteriormente confermato la "brevità" dei tempi (la nota "accelerazione della storia") già significativamente rilevata dallo storico Eric Hobsbawm delle trasformazioni sociali ed istituzionali così come avvenute nel secolo precedente, il mercato del lavoro internazionale e, nel nostro caso, quello dell'Italia, hanno richiesto profonde modifiche con i conseguenti assestamenti già espressi nel Libro Bianco del 2001 dal compianto, giovane collega Marco Biagi. I mutamenti venivano trasfusi, parzialmente ed altrettanto parzialmente attuati, con il famoso decreto legislativo 276/2003, attuativo delle precedente legge quadro n. 30 dello stesso anno.

A più di due lustri dalla legge Biagi appena citata - con un nuovo anglicismo (frutto di un acronimo di statunitense memoria), il Jobs Act - si è riposto di nuovo mano, andando forse oltre le iniziali volontà, all'intera riforma di un mercato che, insieme all'intero assetto economico e produttivo, sembrava e ancora sembra, tutt'altro che fertile ed attivo, continuando a pagare i prezzi di una crisi che, oltre che endemica, appare strutturale e di difficile ed ardua soluzione se non solo su tempi medio-lunghi.

Con una nuova legge delega, non dissimile dalla antecedente l. 30/2003 (la prima citata madre del d.lgs. 276/2003), la legge n. 183 dell'8.12.2014, si è data la stura ai primi decreti attuativi del cd. Jobs Act che, per scelta di difesa - non provinciale né autarchica né nostalgica di un esecrabile Ventennio - della lingua madre, si cercherà di chiamare costantemente e più correttamente legge di riforma del mercato del lavoro.

I primi due decreti attuativi sono rispettivamente il d.lgs. n. 23/2015, che disciplina il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato, il cd. "contratto a tutele crescenti", e il d.lgs. n. 22/2015, che riforma gli ammortizzatori sociali introducendo, per gli eventi di disoccupazione involontaria che si verificheranno a partire dal 1° maggio 2015, la Naspi (Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego).

Partendo dall'analisi dei due decreti innanzi citati, seguendo l'ordine inverso, il 23 prima del 22, per le ragioni che si vedranno immediatamente in appresso, si cercherà di offrire un quadro analitico ed insieme di spunti critici di prima valutazione, da inserire nella più ampia lettura del disegno legislativo così come, invero alluvionalmente e, ancora qui si ripete, confusamente sviluppatosi, per concretizzare quella necessaria ed ormai indifferibile scossa tellurica di un sistema ormai irrigidito che aveva finito col discostarsi dalle nuove esigenze dei tempi e dalle esperienze degli altri Paesi, primi fra tutti quelli della Unione europea, nel tentativo di rispondere e superare la crisi prima richiamata. L'analisi che segue, con tutte le osservazioni critiche sulle quali invitiamo sin da ora ad un franco e costruttivo dibattito gli interlocutori e lettori delle nostre pagine, parte comunque dal "cannelletto #" innanzi riportato in ordine ai tempi, troppo forzati ma comunque necessari, da utilizzare come costante chiave di lettura.

Il nuovo contratto a tempo indeterminato: "tutele crescenti" o "indennizzi crescenti" per tutti i licenziamenti?

Questa nuova figura di contratto di lavoro è stata creata dal legislatore con una vantata volontà di incrementare rapidamente l'occupazione, scesa ai livelli più bassi da quando sono stati introdotti i criteri di misurazione dell'effettivo utilizzo della forza lavoro nel nostro mercato negli ultimi decenni.

In realtà la prima considerazione da operare, leggendo il decreto 23/2015, concerne la scelta del legislatore volta a soddisfare la legittima istanza di smuovere le mefitiche acque stagnanti del mercato di scambio fra domanda e offerta di lavoro, prendendo il toro per la coda anziché per le corna, col rischio di rimanere infilzati da un ulteriore incremento della disoccupazione, dopo una (almeno questa auspicabile) prima fiammata di assunzioni, dovute alla trasformazione di molti contratti a termine, approfittando di tutti i vantaggi degli sgravi contributivi che possono raggiungere perfino la ragguardevole cifra di 8.060,00 euro all'anno. Questa è la cifra massima di recupero di costi annui per un'assunzione per le

aziende che instaurano nuovi rapporti di lavoro o stabilizzano quelli attualmente a tempo determinato.

In un'economia in grave crisi, specialmente nel settore manifatturiero, e che non accenna a dare finalmente, stabili anche se modesti, cenni di ripresa, la creazione di meccanismi intrecciati di appetibili sgravi fiscali e contributivi con possibilità, quasi illimitate, di recesso dal rapporto di lavoro con indennizzi economici predeterminati (e, pertanto, programmabili come costo "atipico di gestione"), modesti, e crescenti (questi sì da leggere come "tutela" per il lavoratore che torna sul mercato palesemente debole e con prospettive incerte), la rilevante liberalizzazione e flessibilità "in uscita" non appare di per sé un contributo per la convalida del, quasi incredibile, ottimismo di governanti e politici, espresso in iperboliche cifre di nuovi posti di lavoro.

Per serietà è opportuno attendere almeno 6-12 mesi per le prime valutazioni, prima che il Governo o parlamentari (anche giuristi prestati molte volte, e su varie sponde, alla politica) possano avventurarsi nelle previsioni dei primi giorni successivi alla promulgazione dei decreti: 800.000 assunzioni rischiano di illudere, con successive gravi e preoccupanti conseguenze sul piano della stabilità, anche sociale, troppi, giovani e meno giovani, disoccupati o persone in attesa di entrare, finalmente e stabilmente nel mercato del lavoro.

La lettura del d.lgs. 23/2015 riserva anche qualche sorpresa dell'ultima ora: per non cadere nel trito, e costante, nel nostro Stivale, rituale dell'*in cauda venenum*, si segnalano gli ultimi articoli concernenti le piccole imprese e le organizzazioni di tendenza (art. 9), i licenziamenti collettivi (art. 10) e il contenzioso in applicazione delle nuove regole sul lavoro (art. 11).

Per le piccole imprese è prevista la riduzione delle già limitate "tutele indennitarie crescenti" per i lavoratori in caso di licenziamento ritenuto ingiustificato.

Per tutti sorprendente, per alcuni inatteso, per altri agognato, è il contenuto del secondo comma concernente tutti i datori di lavoro non imprenditori svolgenti attività senza fine di lucro nel campo politico, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto (e in questo caso dottrina e giurisprudenza potranno divertirsi nell'interpretazione di un "ovvero" dai significati, congiuntivi o disgiuntivi, più diversi): per tutti questi datori di lavoro vengono radicalmente riletti contenuto e valori dell'art. 8 della legge 300/1970, riportando una grande area di lavoro subordinato nell'alveo di una "nuova normalità", proponendo così interessanti problemi di lettura ed interpretazione anche a fronte di principi generali, primi fra tutti quelli della Costituzione repubblicana.

Altro tema di *venenum in cauda* è quello affrontato dall'art. 10 che, ancora una volta nell'ottica della rapidità e sbrigatività molto (troppo?) spesso utilizzata da Premier e Governo a fronte di gruppi parlamentari e di un intero Parlamento (Camera e Senato) ora in ordine sparso, ora "aventiniani" (invero un pò *d'abord*), troncando discussioni ed inviti, di carattere politico, tecnico e giuridico, a riflettere su *ratio* e natura differenti, ha condotto allo stesso regime dei licenziamenti individuali quelli collettivi, sanzionando col mero risarcimento economico le eventuali forme di illegittimità o ingiustificatezza.

Per un quadro di sintesi si osserva quanto in appresso.

In passato era previsto un risarcimento da 12 a 24 mensilità in caso non venissero rispettate le procedure di comunicazione ai sindacati ed il reintegro in caso di violazione dei criteri di scelta, per esempio in caso di violazione del criterio di precedenza nell'uscita a chi non ha figli o familiari a carico. Con il decreto 23/2015 la reintegrazione scompare. In teoria resta possibile solo in caso di licenziamento collettivo "intimato in forma orale", ma si tratta di un caso limite, di scuola.

Resta l'indennizzo economico come unica conseguenza possibile per gli altri due tipi di irregolarità, il mancato rispetto delle procedure di comunicazione e la violazione dei criteri di scelta. L'indennizzo massimo, come per i licenziamenti individuali, resta a 24 mensilità, mentre quello minimo scende dall'attuale massimo di 12 al minimo di 4. Queste regole riguardano

solo i nuovi assunti. In caso di licenziamento collettivo che dovesse comprendere dipendenti sia con il contratto a tutele crescenti sia con quello vecchio a tempo indeterminato, a questi ultimi si applicherebbe la normativa vecchia, compresa la reintegrazione. Un doppio binario che potrà verosimilmente creare problemi interpretativi ed applicativi, sul piano concreto, sino a stimolare una giurisprudenza sensibile anche a potenziali interventi della Corte Costituzionale.

Così, cancellando con un colpo di spugna storia e funzioni degli accordi interconfederali e della legislazione connessa, in tema di intervento, riduttivo, correttivo e/o integrativo nel momento più tragico di omologazione di grandi crisi aziendali ed insieme sociali, anche per i licenziamenti collettivi le uniche "tutele" diventano quelle meramente indennitarie.

Finalmente, con un vero "colpo d'ascia", questa volta addolcendo il veleno precedente o, comunque, problemi interpretativi e di gestione del contenzioso pendente nelle aule giudiziarie, l'ultimo articolo del decreto, il n. 11, riporta il processo del lavoro agli antichi ... fasti o nefasti, con santa pace della breve, infelice, quanto da tutti, o quasi, esecrata legge 28 giugno 2012, la lacrimevole "legge Fornero", creando così, tuttavia, un *tertium genus* di cause, da aggiungere a quelle pre-regime ed a quelle sottoposte, ahimè, alla legge Fornero, a far data dal 7 marzo 2015.

In verità, ancor prima della sostanziale abrogazione della legge del 2012 e, con essa, del rito processuale conseguente, è da segnalare il rilancio, forse non adeguatamente enfatizzato sia sulla stampa specializzata che dai mass-media, della conciliazione come strumento alternativo, o, comunque, preventivo, per alleggerire il contenzioso che, notoriamente, nel campo del lavoro pone l'Italia agli ultimi, miseri, posti nell'Europa comunitaria e non. A mò d'esempio si pensi che la durata media, per tutti i gradi, di un giudizio in questo campo è nel nostro Paese più che tripla rispetto alla Russia o, per restar più vicini a sistemi più omogenei al nostro, più che doppia rispetto ai cugini francesi.

Già nella relazione illustrativa al decreto fornita dagli Organi governativi, vengono offerti utili chiarimenti in ordine alla conciliazione introdotta con lo scopo di evitare ogni forma di contenzioso.

Primo e più interessante, quanto più appetibile, incentivo è quello degli strumenti di esenzione fiscale e contributiva, così come proposti con la predeterminazione, sancita per legge, dei criteri di calcolo dell'importo da liquidare commisurato, anch'esso, al parametro dell'anzianità di lavoro utilizzato in caso di licenziamento, così da evitare che le parti possano disporre diversamente.

Nel caso della conciliazione è così prevista una mensilità per ogni anno di servizio, partendo da un minimo di due fino a giungere al massimo a diciotto. È tuttavia possibile la liquidazione da parte del datore di altre somme, concordate ancora nella conciliazione, per chiudere e soddisfare qualsiasi eventuale pendenza scaturita dal rapporto pregresso. In questo caso tuttavia le somme sono "soggette al regime fiscale ordinario".

Già con la conciliazione, così come ora definita, auspicando che si sviluppi in trasparenza e con rispetto delle, pur scarse ed essenziali, modalità previste, si cerca di por limite al caos procurato dal rito Fornero. Com'è noto, esso ha procurato finora disagi per tutti gli operatori, gli avvocati e i magistrati, questi ultimi costretti ad utilizzare questo *monstrum* processuale, cercando di creare addirittura dei "manuali d'uso" con linee guida sull'applicazione del processo, in alcuni Tribunali, per evitare le innumerevoli decisioni contraddittorie prese su aspetti decisivi, nella volontà del lacrimevole legislatore, per la finalità del nuovo procedimento. Così laceranti dubbi si sono posti nei Fori, rimanendo spesso insoluti, sulla natura obbligatoria o facoltativa del rito o, soprattutto, sulla necessità che il giudice dell'opposizione al decreto emanato dovesse rimanere, o meno, lo stesso di quello che aveva deliberato la fase sommaria.

Seppellita, o quasi, la riforma del 2012 (la appena citata Fornero) con il parallelo restringimento ad ipotesi marginali del contenzioso su licenziamento ed art. 18, può esprimersi un giudizio sintetico, di tiepida positiva attesa, molto critica, ma non di totale reiezione di

questa grande riforma introdotta dal primo decreto qui esaminato, il 23/2015, rinviando un giudizio più ponderato ad una verifica attenta, e già anticipata nelle pagine precedenti, a quando la nuova legislazione avrà avuto le prime risposte operative. Non sempre il tempo speso nell'elaborazione e promulgazione di leggi così importanti è tempo sprecato, pur se tuttavia, nell'equilibrio internazionale e per gli obblighi comunitari che incombevano e ancora pesantemente incombono sul nostro Paese per il giudizio sospeso, da più di un anno, degli organismi, governativi e tecnici, comunitari, era ed è necessario, almeno così è stato scandito da dichiarazioni ufficiali e, intorno ad esse, da una scatenata, e forse pilotata, campagna di *mass-media*, cartacei ma soprattutto di informazione mediatica, che l'Italia desse segnali di innovazione, incidendo su ritardi, incrostazioni e provincialismi, purtroppo consoni alla nostra gestione della cosa pubblica e del mercato.

Per ora resta il limitato, ma necessariamente fiducioso, giudizio positivo sui tempi della scossa di acque stagnanti nelle quali stava affondando un Paese, il nostro, a causa di un tracollo di un regime, quello dell'epigonia berlusconiana, seguito da due Governi *octroyés*, quello dell'incerto tecnico Monti e quello, immediatamente successivo, di un "sereno" Letta, indeciso di suo su tutto e abbattuto dal solito "fuoco amico" di italica tradizione. E questo avveniva proprio in sfortunata totale coincidenza storica con la seconda grande crisi del capitalismo occidentale, esplosa e non ancora esaurita, simile, se non peggiore, a quella degli Anni Trenta del secolo scorso.

È ora necessario - per giungere rapidamente alle valutazioni, provvisorie, anche se di carattere generale, sull'intervento sul mercato del lavoro - dare un breve sguardo sul d.lgs. 22/2015 che va letto in dovuta successione logica, anche se non numerica, rispetto al precedente.

La disciplina della Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego appare essere, anch'essa, una doverosa, anche se ritardata, risposta sia alle richieste europee di modernizzare e mettere in sintonia la nostra legislazione con i più avanzati modelli continentali di gestione degli "ammortizzatori sociali", sia per rendere più adeguata, e non alluvionale e sprecona, politica di concessione di due tipi di Cassa Integrazione, anzi addirittura tre, e cioè l'ordinaria, la straordinaria e, soprattutto, quella "in deroga" che ormai si era avviata ad essere, drammaticamente, quella più generale.

Con un importo che potrà raggiungere, al massimo e per un arco di tempo ben più limitato del passato, solo inizialmente per 3 mesi di 1.300,00, euro la polizza Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) diminuisce del 3% mensile a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione. Il beneficiario riceverà la Naspi per un numero di settimane pari alla metà di quelle coperte da contribuzione negli ultimi 4 anni (2 anni al massimo ridotti ad un anno e mezzo dal 2017). Chi fruirà della Naspi dovrà, a pena di decadenza, partecipare alle iniziative di orientamento e riqualificazione, proposte dai Centri per l'impiego.

Questa vera e propria rivoluzione entra in applicazione dal prossimo primo maggio (ironia della storia, data della Festa internazionale del lavoro). Sostituendo finalmente le attuali Aspi, mini-Aspi e l'una tantum prevista per i collaboratori - da poco introdotta senza grande fortuna - questo sistema dovrebbe assicurare, secondo le stime del Governo, un sostegno a circa un milione e mezzo di disoccupati, beneficiando i lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico (solo con riferimento ai contratti a tempo determinato), mentre sono esclusi i lavoratori delle pubbliche amministrazioni a tempo indeterminato e gli operai agricoli perché si tratta di categorie già tutelate dalla legge vigente. Per accedere al beneficio del nuovo ammortizzatore sociale sarà necessario aver versato almeno 13 settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti e aver svolto almeno 30 giorni di lavoro nei 12 mesi prima del giorno di inizio della disoccupazione. La procedura di accesso al beneficio è semplice: coloro i quali saranno in possesso dei requisiti ora indicati dovranno inoltrare apposita domanda all'Inps per via telematica entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro. Infine, per sostenere la ripresa economico-produttiva ed incentivare lo spirito di iniziativa, sarà possibile richiedere

la liquidazione anticipata di tutto l'ammontare del beneficio in un'unica soluzione per avviare un'attività autonoma.

Il problema della copertura, nella previsione dell'andamento, da molti ottimisticamente visto come decrescente, da tutti certo auspicato, della disoccupazione, a fronte di una ripresa occupazionale tutta da verificare, almeno nel breve periodo, viene risolto invero ancora una volta con una ottimistica quanto generica previsione come segue.

Per la completa previsione di spesa, e conseguente copertura, di tutto il sistema, così come finora delineato, di riforma del mercato del lavoro attraverso i due decreti delegati già operativi (il 22 e 23 prima analizzati), nonché per l'attuazione di quanto anticipato per altri decreti nel Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014, in particolare per orientamento, formazione e ricollocazione dei lavoratori e, ancora, *last but not least*, per una completa attuazione del *work-life balance* verso una totale parità di genere per la ripresa dell'occupazione, il Governo ha previsto nella legge di stabilità una copertura ad hoc di 2,2 miliardi di euro, con possibili modesti assestamenti.

In verità la cifra ora indicata - che già per oltre la metà è vincolata alla copertura della Cassa Integrazione in deroga, prima citata *pour cause*, erogata nel 2014 - appare veramente scarsa, anche se è pur vero che un ulteriore futuro decreto attuativo della riforma in atto dovrebbe, sempre auspicabilmente anche se non molto chiaramente, reperire almeno altri 600 milioni che ancor oggi sono finanziati con la fiscalità generale per erogare la Cassa Integrazione ad aziende che non esistono più sul mercato.

In conclusione, ancora una volta lo si ripete per queste prime considerazioni su di una Riforma *in progress*, restano aperti alcuni grandi temi concernenti tutto il sistema delle politiche attive per il lavoro, quelli appena citati e, certamente primo fra tutti, quello del dovuto sempre maggiore equilibrio fra tempi di vita e di lavoro, all'interno del più ampio assetto della vita individuale e familiare e del giusto bilanciamento nei rapporti di genere, in particolare nella ridefinizione del nuovo concetto e delle funzioni della famiglia nella moderna ed oggi caotica società tardo-capitalistica.

Ma questo è un tema, già aperto nel preannunciato decreto dal Consiglio dei Ministri della vigilia di Natale 2014, di cui già si parla e su cui bisognerà tornare.

Ma #saràlavoltabuona?#. Io speriamo che me la cavo, e con me tutti i pazienti lettori.

#### POSTILLA *obiter* (ma non tanto) *data*

Proprio nel giorno in cui veniva passato alle stampe questo Editoriale, nel quale con un minimo di ottimismo - doveroso per l'altrettanto dovuto impegno di ognuno di noi, antichi cattedratici ed operatori di un diritto del lavoro notevolmente ridimensionato, nei contenuti e nei valori costruttivi e partecipi di una società volta a garantire sviluppo e occupazione secondo il dettato costituzionale - si cercava e si cerca di leggere una volontà governativa tesa a rilanciare crescita economica e ripresa del mercato, della produzione e dell'occupazione, il Governo ha partorito un'esplosiva proposta, o decisione. o è una anticipazione di un diktat?

In verità coniugare due esigenze, nettamente differenti, anche se non contrastanti perché concernenti la disciplina della rappresentanza di interessi in un sistema di democrazia liberale, rispettivamente in tema di libertà e attività sindacale e di struttura e forma dei partiti politici, oltre ad apparire, *prima facie*, una operazione a dir poco titanica, lascia subito preoccupati, per i precedenti del nostro Paese coloriti da fosche tinte. Il ricordo di un "nero", nerissimo Ventennio torna alla memoria di chi appena mastichi, amaramente, di storia recente e di drammi politici, economici e sociali che hanno lasciato un lungo solco di ritardi e rovine faticosamente superato.

Sul tema sarà opportuno ritornare, non appena si saranno lette le prime conclusioni scritte che, a quanto pare, sotto la guida di un parlamentare, consigliere economico del Premier, una Commissione di nove "Saggi Accademici", di cui non è dato conoscere i nominativi, sta definendo nei particolari, prima di renderla pubblica.

Una prima considerazione, comunque, troppo chiara ed elementare perché dettata dalla stessa lettera delle due norme che si intendono, a sorpresa, regolamentare con leggi costituzionali di attuazione, sta nella differenza profonda tra un articolo, il 39, che rinvia puntualmente ad una legge attuativa per la disciplina della sua parte programmatica, senza limitare però quella precettiva, e l'altro, il 49, sui partiti politici, che espressamente invece sancisce una piena ed autonoma precettività per l'assoluta libertà per i cittadini di esercitare il loro "diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Che si vogliano disciplinare con "decreto legislativo", su cui porre l'ennesima fiducia, come è sempre avvenuto finora, le regole del "metodo democratico" e pertanto della stessa democrazia?

Se così fosse non so se possiamo ancora ripetere #iosperiamochemelacavo, e con me ancora i lettori.