

Uno sguardo sulla riforma del mercato del lavoro, legge n. 92/ 2012

Il d.d.l. del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 recante “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita” è finalmente giunto al termine del suo percorso di creazione, ad oggi è legge (legge n. 92/2012).

Tutti i giuristi e periti della materia si sono notevolmente concentrati in questi mesi nella analisi del provvedimento, recante il nome del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali attualmente in carica Elsa Fornero.

Il dibattito tra le parti sociali è stato ed è molto forte; all’occorrenza, sono stati proposti molti emendamenti ed aggiustamenti al testo originario, il quale, ad un certo punto, cambiava di giorno in giorno in senato.

Giunto, infatti, in Senato presso la 11° Commissione Permanente in sede referente, il testo ha subito notevoli modifiche, per essere approvato in data 31 maggio 2012. Quindi, come da ordinaria procedura costituzionale, il d.d.l. è passato all’altro ramo del Parlamento, ovvero alla Camera, per una definitiva approvazione in data 27 giugno 2012, legge n. 92/2012, sua immediata promulgazione da parte del Presidente della Repubblica in data 28 giugno 2012.

Il percorso è stato molto tortuoso e complicato.

Da anni si cerca di dare una nuova impronta al nostro diritto del lavoro; questo provvedimento, molto atteso, evidentemente era anche necessario.

L’adeguamento del nostro mercato del lavoro alla nuova situazione economica mondiale è un adeguamento estremamente utile ai fini della competitività internazionale. Non si può continuare su una strada solitaria, prescindendo dai grandi mutamenti intervenuti nei modelli produttivi e dalle trasformazioni indotte dalla globalizzazione. Inoltre, non può sfuggire che l’Italia, ormai da anni, è parte di una grande istituzione internazionale qual è l’Unione Europea.

Per far fronte alla concorrenza delle economie emergenti, l’Europa si impegna a creare i posti di lavoro necessari per un’economia dinamica e basata sulla conoscenza. Servono, quindi, investimenti nell’istruzione e nella scienza, nonché in politiche dell’occupazione che sappiano stare al passo coi cambiamenti e aiutino l’Unione Europea a superare la crisi economica.

Nel settore dell’occupazione, degli affari sociali e dell’inclusione, la responsabilità politica è ripartita tra l’UE e i paesi membri. L’Unione:

- coordina e monitora le politiche nazionali
- promuove la condivisione di buone pratiche in campi quali l’occupazione, la povertà e l’esclusione sociale e le pensioni

- adotta le disposizioni legislative e ne verifica l'applicazione in settori quali i diritti sul posto di lavoro e il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale.

Come evidenziato nel DEF 2012, l'intervento di riforma del mercato del lavoro si colloca nell'ambito della **Strategia per la crescita e l'occupazione Europa 2020**, che delinea gli obiettivi e gli strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di crescita e occupazione per il decennio 2011-2020.

Tra gli obiettivi principali della Strategia 2020 vi è quello di **portare al 75% il tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva.

Secondo gli ultimi **dati Eurostat**, diffusi il 29 marzo 2012 e riferiti al 2010, il tasso di occupazione ha raggiunto il **68,6% nell'UE a 27** e il **68,4% nell'Eurozona**; i Paesi con le migliori *performances* risultano essere la Svezia (78,7%), i Paesi Bassi (76,8%) e la Danimarca (76,1%). Tra i Paesi di maggiori dimensioni economiche e demografiche, nel Regno Unito si è registrato un tasso del 73,6% di occupati, in Germania del 74,9%, in Francia del 69,1%, in Spagna del 62,5%, in **Italia del 61,1%** (soltanto Ungheria e Malta registrano una percentuale più bassa).

Gli Stati membri, dunque, devono stabilire le misure per il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 all'interno dei **programmi nazionali di riforma** da presentare nell'ambito della procedura del **semestre europeo**.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, il Documento di economia e finanza 2012 e, in particolare, il **Programma di stabilità**, evidenzia che il recupero dell'occupazione avviato nell'ultimo periodo del 2010 ha subito una lieve frenata a seguito dell'indebolimento del ciclo economico. Nel complesso del 2011, si sono rilevati segnali contrastanti. Nell'esaminare l'andamento dell'economia italiana negli ultimi 10 anni, il **Programma nazionale di riforma (PNR)** (di seguito: Documento) rileva innanzitutto come il PIL nazionale si è gradualmente allontanato dalla media europea, con una crescita media annua inferiore di quasi un punto percentuale.

Sul versante della competitività, il Documento evidenzia innanzitutto come il debole andamento della produttività (che per tale aspetto colloca l'Italia in fondo alla graduatoria europea) si riflette anche sul **costo unitario del lavoro, che nel nostro Paese è cresciuto più che negli altri Paesi europei, rendendo i prodotti italiani meno competitivi sui mercati internazionali**. Il documento si sofferma, quindi, su altri fattori che rappresentano un freno allo sviluppo del mercato del lavoro, quali l'insufficienza della spesa pubblica a sostegno del lavoro (soprattutto in termini di politiche attive); la carenza di adeguati processi di formazione (per i giovani) e di formazione permanente

(per gli anziani); per quanto concerne il lavoro femminile, un sistema fiscale e di benefici che disincentiva un secondo reddito familiare, l'insufficienza dei servizi di cura, uno scarso coinvolgimento degli uomini nel lavoro domestico.

Al fine di realizzare un mercato del lavoro più efficiente, equo e inclusivo, il Documento definisce

quattro capitoli di intervento:

- la riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita;
- la tutela della famiglia e delle pari opportunità;
- giovani e crescita;
- contrastare la povertà e le disuguaglianze.

Per quanto concerne la **riforma del mercato del lavoro**, il 27 giugno 2012 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva (con quattro votazioni fiduciarie) il disegno di legge di riforma dando vita alla legge n. 92/2012. Il provvedimento interviene sulle forme contrattuali flessibili, modifica la disciplina dei licenziamenti, rinnova il sistema di ammortizzatori sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e detta norme per promuovere l'occupazione femminile e dei lavoratori anziani.

Il disegno di legge di riforma si sviluppa attraverso quattro linee di intervento. Nell'ambito di una **razionalizzazione delle tipologie contrattuali** esistenti, si configura il contratto a tempo indeterminato quale contratto prevalente, disincentivando il ricorso ai contratti a tempo determinato. Si delinea l'apprendistato quale contratto tipico per l'accesso al mercato del lavoro (nonché per l'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato) valorizzandone il ruolo formativo. Si procede verso una redistribuzione delle **tutele dell'impiego**, da un lato contrastando l'uso improprio degli elementi di flessibilità relativi a talune tipologie contrattuali e dall'altro adeguando la disciplina dei licenziamenti, collettivi ed individuali. Con riferimento ai licenziamenti individuali, in particolare, si interviene operando importanti **modifiche all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori** (che reca la cd. tutela reale, consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro). Più specificamente, lasciando inalterata la disciplina dei licenziamenti discriminatori (ove si applica sempre la reintegrazione), si modifica il regime dei licenziamenti disciplinari (mancanza di giustificato motivo soggettivo) e dei licenziamenti economici (mancanza di giustificato motivo oggettivo): queste ultime due fattispecie presentano un regime sanzionatorio differenziato a seconda della gravità dei casi in cui sia accertata l'illegittimità del licenziamento, il quale si concretizza nella reintegrazione (casi più gravi) o nel pagamento di un'indennità risarcitoria (casi meno gravi). Infine, si introduce uno specifico rito per le controversie giudiziali aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti.

Si opera un'ampia revisione degli **strumenti di tutela del reddito**, in primo luogo attraverso la creazione di un unico ammortizzatore sociale (Aspi – Assicurazione sociale per l'impiego) in cui

confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione (ad eccezione di quella relativa agli operai agricoli). Il nuovo ammortizzatore amplia sia il campo soggettivo dei beneficiari, sia i trattamenti: in particolare, oltre all'estensione a categorie prima escluse (principalmente apprendisti), fornisce una copertura assicurativa per i soggetti che entrano nella prima volta nel mercato del lavoro (principalmente giovani) e per i soggetti che registrano brevi esperienze di lavoro. Si prevede, quindi, l'introduzione di una cornice giuridica per l'istituzione di fondi di solidarietà settoriali. Inoltre, viene confermata l'attuale disciplina per la Cassa integrazione ordinaria, mentre vengono apportate modifiche alla disciplina della Cassa integrazione straordinaria. Infine, si prevede la creazione di un nuovo strumento di sostegno del reddito per i lavoratori ultracinquantenni.

Si prevedono incentivi per accrescere la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro** (con l'introduzione di norme di contrasto alle cd. dimissioni "in bianco" e misure per il sostegno della genitorialità) e per il sostegno dei **lavoratori anziani**.

Nel complesso questa riforma può avere una valutazione positiva; dopo anni, è stata finalmente messa in cantiere una riforma non "al margine", che non riguarda, cioè, solo il lavoro periferico, bensì è una riforma che investe l'intero assetto normativo che ruota intorno al lavoro (così Pietro Ichino).

Non mancano tuttavia difetti e mancanze; la **Commissione europea** ha presentato il **18 aprile 2012 una comunicazione intitolata "Verso una ripresa fonte di occupazione"** (COM (2012) 173), c.d. **Pacchetto occupazione**, nella quale delinea una **strategia complessiva** volta a rilanciare l'occupazione in Europa attraverso una serie di azioni basate su tre assi: **promuovere la creazione di posti di lavoro; riformare i mercati del lavoro; migliorare la governance** dell'UE nel **settore dell'occupazione**.

Tra gli altri, pensando al parametro proposto dalla Commissione UE, **utilizzo della flessibilità interna per ridurre l'insicurezza e i costi di bilancio**, si sa che il ricorso alla capitalizzazione delle ore di lavoro o a banche delle ore, a regimi di disoccupazione parziale (*short-time working arrangements* o STWA) e a clausole di deroga nei contratti collettivi per alcune condizioni di lavoro hanno contribuito a salvare posti di lavoro e a preservare la competitività delle imprese. Tuttavia, poiché il margine di bilancio destinato a finanziare tali regimi è attualmente più ridotto, la Commissione sottolinea come il **dialogo sociale nelle imprese diventi più importante** al fine di trovare le soluzioni ottimali in materia di flessibilità interna.

Della flessibilità in entrata, nella riforma, è stato mal posto il nuovo apprendistato. Detto contratto dovrebbe essere il principale mezzo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, sarebbe stato meglio lasciarlo "libero", in una sorta di "libera concorrenza", senza limiti di utilizzo e vincoli.

Invece, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. Dal computo della predetta percentuale sono esclusi i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa. Qualora non sia rispettata la predetta percentuale, è consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi. Gli apprendisti assunti in violazione dei limiti di cui al presente comma sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato, al di fuori delle previsioni del presente decreto, sin dalla data di costituzione del rapporto.

Fortunatamente, anche se comunque in modo riduttivo, in Senato si è approvato l'emendamento secondo cui **le disposizioni di cui al comma 3-bis (su esposte) non si applicano nei confronti dei datori di lavoro che occupano alle loro dipendenze un numero di lavoratori inferiore a dieci unità.**

Sono stati creati sistemi che aumenteranno il costo del lavoro a carico delle imprese per finanziare la nuova Aspi, senza nulla prevedere in merito all'aumento dei salari, obiettivo tanto invocato dalla medesima Commissione europea per promuovere la competitività in termini di costi, **ancorare i salari alla produttività**, in linea con le prassi nazionali e **consultando le parti sociali.**

Altro aspetto determinante non toccato nel particolare e che, in verità, riguarda il sistema nazionale scolastico e formativo, è quello dell'apprendimento e della sinergia tra istruzione e lavoro. Si è creato, infatti, in Italia, negli anni, un eccessivo scollamento tra la domanda del mercato del lavoro e l'offerta che il sistema scolastico ed universitario offre. A buona ragione, d'accordo con Giuseppe De Rita, del CENSIS, si lamenta l'ipertrofia universitaria italiana, che porta al moltiplicare ridicolo delle cattedre, dei corsi di studio, al termine dei quali non c'è per gli studenti una risposta lavorativa certa ed adeguata!

Qualcosa in più, inoltre, poteva farsi in merito all'apprendimento permanente per i lavoratori e i disoccupati.

C'è stata, invece, una ulteriore *burocratizzazione* dei rapporti di lavoro, più adempimenti verso gli enti, nuovi oneri.

Il costo del lavoro in Italia è il più alto fra i paesi europei: il 42,6% rispetto alla media del 33,4% (Eurostat maggio 2012) e molte imprese sono costrette a cessare la propria attività ingenerando un ulteriore appesantimento dei livelli di disoccupazione.

Stante la neonata legge sul lavoro:

- 1) Per il contratto a tempo determinato ci sarà, a carico del datore di lavoro, un incremento del costo contributivo con **un'aliquota dell'1,4%, destinato al finanziamento ASpI**. (aliquota aggiuntiva esclusa per contratti a termine stipulati per motivi sostitutivi; per contratti legati ad attività stagionali; per apprendistato; per dipendenti delle PP.AA.). E' previsto un premio di stabilizzazione in caso di trasformazione in tempo indeterminato.
- 2) Per il lavoro autonomo e in particolare per il lavoro a progetto è previsto un **incremento percentuale dell'aliquota da versare alla Gestione Separata dal 2013**:
 - per i non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie si passa dal 28% nel 2013 al 33% dal 2018;
 - per i pensionati e gli assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie si passa dal 19% per il 2013 al 24% nel 2018.
- 3) Per finanziare l'ASpI, verrà incrementata **l'aliquota contributiva** da versare per i lavoratori a tempo indeterminato nella misura **dell'1,31%** (sarà mantenuta l'attuale aliquota di copertura dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria).
- 4) Dal 1° gennaio 2013, dovrà essere versato un **contributo di licenziamento** da versare all'INPS all'atto del licenziamento per rapporti a tempo indeterminato (art. 2, comma 31). Medesimo contributo va versato per gli apprendisti nei casi diversi dalle dimissioni. Con gli emendamenti in Senato è stato molto circoscritto il raggio d'azione del contributo di licenziamento in commento; esso sarà pari a mezza mensilità per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, da versare al momento dell'interruzione di un rapporto a tempo indeterminato, a partire dal primo gennaio 2013. Una misura molto criticata dall'Ance che aveva stimato i suoi effetti tra i 500 e 1.500 euro per ogni lavoratore. Da sommare a tutti gli altri aggravii previsti dalla norma.

La versione finale del provvedimento ha cambiato quell'impostazione, utilizzando un occhio di riguardo per le imprese di costruzioni. Per il periodo 2013-2015 il contributo non sarà dovuto in caso di «licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro». Soprattutto, non sarà dovuto alcun contributo in caso di interruzione del rapporto «per completamento attività e chiusura cantiere». La misura consentirà alle imprese di risparmiare 88 milioni di euro. Questo contributo dovrebbe sostituire: 1,31% per disoccupazione involontaria; 0,80% aliq. aggiuntiva per disoccupazione edile; 0,30% per la mobilità.
- 5) Per le imprese cui verrà estesa la CIGS si estenderà un'aliquota contributiva di 0,9%.
- 6) Verrà stabilita un'aliquota *ad hoc* dal 1° gennaio 2013 per la gestione autonoma coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

- 7) A seguito dell'obbligatorietà di istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali per i dipendenti delle imprese non coperti dalla normativa sulla integrazione salariale, è disposto che i **contributi di finanziamento per i fondi di solidarietà siano per i 2/3 a carico del datore di lavoro e per 1/3 a carico del lavoratore. In caso di erogazione della integrazione da parte del fondo il datore di lavoro deve versare un ulteriore importo al fondo stesso.**

Questa riforma, necessaria, è stata un segno positivo, inizia a muoversi qualcosa di importante, si ha la volontà di convergere verso quel modello aureo danese della *flexicurity*, ma tanti rilevanti accorgimenti potevano essere degnamente considerati per una piena e maggiore efficacia della normativa.