

PROGETTI DI RIFORMA NEL NUOVO MERCATO DEL LAVORO

di Mario Di Corato e Luca Laurino

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il ruolo delle Regioni. 3. Servizi per l'impiego. 4. Il progetto Fornero. 5. Rapporto della Commissione Ue sul mercato del lavoro. 6. Considerazioni.

1. Introduzione

La crisi dell'economia italiana non inizia nel 2008, ma riguarda quantomeno l'ultimo decennio, in cui la crescita italiana è stata la penultima nel Mondo.

In questo lasso di tempo appare evidente come l'Italia non abbia investito in modo adeguato, per quantità e qualità della spesa, rispetto agli altri paesi occidentali.

La situazione economica ed occupazionale italiana si spiega sostanzialmente proprio attraverso questa verifica: è comprensibile come l'indebolimento del *made in Italy* sui mercati derivi soprattutto dalla minore competitività in termini di produttività, *marketing*, innovazione e come, in questo senso, l'aspetto delle competenze e del funzionamento del mercato del lavoro sia decisivo.

In un documento elaborato recentemente dall'U.P.I. (Unione Province Italiane) vengono valutate le scelte fatte in Italia negli ultimi anni, in relazione al ruolo che queste hanno rivestito, determinando in parte la grave situazione socio-economica attuale, registrata in modo oggettivo dagli osservatori economici europei.

Sono state adottati orientamenti diversi rispetto ai paesi europei più efficienti e che contraddistinguono alcune importanti indicazioni della Commissione Europea.

Tra queste assumono rilievo, come evidenzia il documento, quelle relative alle politiche regionali e quelle connesse al funzionamento dei servizi per l'impiego.

2. Il ruolo delle Regioni

Negli anni 2000 la quasi totalità delle risorse finanziarie destinate dall'Unione europea allo sviluppo ed al lavoro sono state attribuite, in attuazione del principio amministrativo di sussidiarietà, alle Regioni, che tutt'oggi le impegnano in assenza di livelli e standard nazionali di riferimento, con forte autonomia di decisione e spesa¹.

Le modalità di controllo riguardano più gli aspetti di rendicontazione formale che di verifica e rendiconto in termini di efficacia degli interventi.

Si perpetua in Italia una distinzione a monte tra le risorse destinate agli ammortizzatori sociali ed agli incentivi (nazionali) e le risorse e strumenti destinati alle politiche attive ed alla formazione (regionali).

Questa separazione costituisce un ostacolo storico al collegamento tra misure di sostegno al reddito ed interventi per l'occupabilità e l'inserimento al lavoro dei destinatari di tali forme assistenziali.

¹ A tal proposito è opportuno ricordare la c.d. "legge La Pergola", nome tecnico della legge 9 marzo 1989, n.86, novellata dalla L.11/2005. Tale normativa ha istituito un meccanismo annuale, con il quale il Parlamento italiano, con delega al Governo e agli Enti Locali, è tenuto ad approvare una legge comunitaria contenente provvedimenti volti a conformare l'ordinamento italiano agli obblighi comunitari sorti nell'anno in questione, ma anche obblighi derivati da sentenze della Corte di giustizia europea

3. Servizi per l'impiego

Far funzionare il sistema dei servizi per il lavoro e quelle che vengono chiamate politiche attive: questi sono in Europa gli interventi che consentono di trovare un impiego.

Più del 40 % di chi in Italia cerca lavoro lo fa rivolgendosi anche ai servizi per il lavoro: le strutture specializzate pubbliche e private che si occupano di orientamento ed incontro tra domanda ed offerta.

Meno del 10% degli italiani trova però lavoro in questo modo.

Per più dell'80% dei casi questo impiego si traduce poi in un lavoro a termine.

In Europa funziona però in modo diverso: sono maggiori i lavoratori e le imprese che si rivolgono ai servizi specializzati, ma soprattutto quasi la metà delle opportunità di impiego si trovano tramite i servizi.

Non è solo una questione di abitudini differenti: la prevalenza delle relazioni e della cosiddetta "raccomandazione" in Italia è condizionata anche dalla presenza e dalla qualità dei nostri servizi.

L'investimento tedesco o francese per servizi per l'impiego è pari a circa il 15% della spesa sulle politiche del lavoro, mentre in Italia è intorno al 4%.

La debolezza dei nostri servizi alimenta e motiva il ricorso all'infimo istituto della raccomandazione e determina un'altra conseguenza: la scarsa efficacia delle politiche attive, della formazione, degli interventi per orientare le persone ad un nuovo lavoro.

Da uno studio effettuato da Unioncamere nel 2011 in Italia risultano 117.000 posizioni di lavoro disponibili, sparse in tutte le regioni, distribuite in tutti i settori e fra tutti i livelli professionali: sono i c.d. *skill shortages*, cioè posti di lavoro che restano permanentemente scoperti per mancanza di manodopera dotata della qualificazione necessaria per occuparli.

Si stima che per ogni disoccupato che cerca lavoro ci siano almeno tre "lavoratori scoraggiati" potenzialmente interessati a trovare un lavoro, allo stesso modo ci sono

gli "imprenditori scoraggiati" cioè quelli che avrebbero bisogno di personale qualificato, ma considerano talmente improbabile trovarlo che non fanno neppure l'inserzione sul giornale o la richiesta all'agenzia di collocamento

Per rendere più efficiente il nostro mercato del lavoro è quindi evidente la necessità di rafforzare quantitativamente, ma soprattutto, qualitativamente, il sistema dei servizi pubblici per l'impiego e di renderlo centrale nel nuovo governo del mercato del lavoro.

4. Il progetto Fornero

Il dibattito di queste ultime settimane sulla riforma del mercato del lavoro è tutto concentrato sulla modifica o meno dell'art.18 e sugli sviluppi occupazionali a seguito di una migliore flessibilità in uscita dal rapporto di lavoro.

Nel progetto Fornero vi sono alcune novità di rilievo:

a) per la prima volta si delinea un intervento di contrasto serio ed efficace contro la grave anomalia tutta italiana dell'utilizzazione delle collaborazioni autonome continuative in posizioni di lavoro sostanzialmente dipendente.

Le modifiche proposte sono:

- il progetto non può essere la riproduzione dell'oggetto sociale dell'azienda (già ampiamente affermato dalla giurisprudenza);

- presunzione relativa di subordinazione se la stessa attività in azienda è svolta anche da lavoratori subordinati;

- impossibilità di recedere anticipatamente rispetto al termine se non per giusta causa;

- impossibilità del lavoratore a proseguire il rapporto a cessazione del progetto;

- aumento dei contributi previdenziali.

b) In linea con la direttiva europea del 1999 il contratto di lavoro subordinato a termine viene reso un pò più costoso rispetto al contratto a tempo indeterminato.

Sono previsti due interventi:

a) aumento del costo di lavoro durante il lavoro a termine ma l'azienda viene poi premiata se trasforma il contratto in tempo indeterminato recuperando tutto il maggior aggravio contributivo avuto durante la fase del "termine";

b) viene previsto un unico termine di 9 mesi entro cui proporre ricorso giudiziale per la contestazione della legittimità del termine, in luogo dei 60 giorni per l'impugnativa stragiudiziale e 270 per il ricorso al giudice;

c) viene incentivato il ricorso al contratto di apprendistato, oggi troppo poco utilizzato in Italia per l'inserimento dei giovani nel lavoro, attraverso l'introduzione di un limite percentuale di conferme per avviare nuovi rapporti, contestualmente alla presenza obbligatoria del tutor eliminando la figura del referente;

d) si istituisce per la prima volta un sistema universale di assicurazione contro la disoccupazione, la c.d. A.S.P.I. che sostituisce l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione ordinaria, quella con requisiti ridotti e l'indennità di disoccupazione speciale edile.

Si applica a tutti i lavoratori con un contratto "non a tempo indeterminato" del settore privato e pubblico compreso gli apprendisti;

e) si volta pagina rispetto a decenni di uso distorto della Cassa integrazione guadagni nelle crisi occupazionali aziendali. In via generale rimane la CIGO per il settore industria e viene introdotto un fondo di solidarietà per i settori oggi esclusi con contribuzione a carico dei datori di lavoro.

5. Rapporto della Commissione Ue sul mercato del lavoro

Negli ultimi mesi del 2011 la Commissione europea ha elaborato un proprio progetto volto a riformare il mercato del lavoro nel Continente che prevede meno flessibilità in entrata e più in uscita e dice sì all'indennizzo, ma solo per i nuovi contratti non escludendo il reintegro per motivi economici.

Il mercato del lavoro europeo, dice la Commissione, è afflitto dalla "segmentazione", ovvero dalla presenza contestuale di lavoratori temporanei ed a tempo indeterminato.

Il fenomeno, aggiunge Bruxelles, provoca preoccupazione dal punto di vista "sociale ed economico" e va "combattuto".

I lavori temporanei creano discontinuità nelle carriere, producono salari più bassi, riducono contributi e pensioni.

Durante la recente crisi, inoltre, la perdita di lavoro si è concentrata sui "temporary workers", soprattutto tra i giovani ed i lavoratori con basse qualifiche.

La Commissione nota che è assai difficile passare da un contratto temporaneo ad uno a tempo indeterminato: Come superare questa fase? Con il *single open-ended contract*, il contratto unico a tempo indeterminato, più volte emerso nel dibattito italiano sotto la forma del modello francese (Blanchard) e della versione avanzata da un centinaio di economisti spagnoli.

Il filo comune è quello di un contratto "a tempo indeterminato, che non ha limiti *ex ante*" ma che a differenza degli attuali contratti a tempo indeterminato, dispone di un periodo di ingresso "sufficientemente lungo" e di un incremento graduale delle protezioni, come ad esempio l'indennizzo monetario che cresce con l'anzianità: più alta è l'anzianità del lavoratore maggiore è l'indennità in caso di licenziamento.

Questo meccanismo, in sigla il "SOE", secondo la Commissione, oltre a consentire l'assorbimento dei lavoratori temporanei, aiutato da incentivi contributivi, favorirebbe la stabilità e la produttività. Dal punto di vista delle imprese, inoltre, "ridurrebbe il livello di incertezza" grazie alla semplicità del calcolo del costo dei licenziamenti e di conseguenza favorirebbe le assunzioni.

Quanto ha a che fare questo progetto con il disegno di legge Fornero? Sembra poco.

L'Italia infatti, per ora, ha rinunciato a graduare l'indennizzo con il periodo di lavoro limitandosi a prevedere un indennizzo modulabile dal giudice dalle 15

alle 27 mensilità di retribuzione. Con più costi per le imprese e vanificando la certezza degli oneri per il licenziamento.

6. Considerazioni

Non v'è dubbio che in questa riforma del lavoro ci sono luci e ombre, ma una cosa resta certa: il progetto di riforma costituisce un primo passo importante nella direzione giusta, per non restare in mezzo al guado, come dice il Prof. Ichino, che ribadisce: *“Monti ci propone un disegno molto ambizioso, ma al tempo stesso indispensabile se intendiamo prendere sul serio la sfida europea, del passaggio dal nostro vecchio equilibrio di sistema, che gli studiosi di scienze sociali chiamano «equilibrio mediterraneo», ad un equilibrio simile a quello dei Paesi centro-nord europei: da un regime di job property per metà dei lavoratori e precariato per gli altri, a un regime di responsabilizzazione dell'impresa per la sicurezza di tutti i dipendenti”*.

Negli ultimi tempi si discute di art.18, di riforma del lavoro, poco di riforma degli ammortizzatori sociali, ma nulla del costo di lavoro.

Ma se chiedessimo ad un datore di lavoro, perché non assuma, la risposta sarebbe una ed una soltanto: per garantire al lavoratore un netto di 1.236,00 euro, bisogna spenderne 2.648,19 euro; vale a dire il 114,22% in più, così suddivise: 61,23% all'Inps e Inail, fisco 25,62%; a questi si aggiungono da un lato i periodi di assenza, riconosciuti dai contratti collettivi, che aumentano il costo produttivo e la quota di T.F.R. di circa una mensilità l'anno, il tutto per un aggiuntivo costo del 27,37%.

Il testo della nuova riforma auspicata purtroppo tarda a definirsi a seguito delle grandi resistenze portate avanti dalle principali organizzazioni sindacali.

Nonostante si rispettino i protocolli d'intesa sottoscritti nel corso degli anni '90 tra le parti sociali e le Istituzioni, al fine di garantire il dialogo tra gli attori della compagine professionale, l'eccessivo

“tecnicismo” del Governo in carica, ha svilito la *ratio* di quei provvedimenti.

Il rammarico è rappresentato dal fatto che la normativa in essere non concentra la propria attenzione sulla persona in quanto lavoratore, ma rivolge il proprio “favor” nei confronti di tutte quelle misure utili all'estromissione facilitata dal contesto aziendale², piuttosto che promuovere forme di sgravio contributivo e fiscale, al fine di assumere manodopera giovane e qualificata.

Fonti:

Rivista giuridica dei Consulenti del lavoro; Atti dell'Unione Province Italiane; Roberto Petrini : Dossier Le misure del Governo su Repubblica; Inchiesta sul lavoro del Corriere della Sera.

Il Sole 24 Ore - 05/04/2012

² L'unica modifica al testo ministeriale di cui il Sole 24 Ore del 05/04/2012 tratta positivamente, riguarda il reintegro a seguito di licenziamento per motivi economici, al fine di evitare che tale atto possa essere strumentalizzato per “epurare” collaboratori poco graditi alle imprese.