

SEMPLIFICAZIONE E *FLEXSECURITY*: DUE NUOVE FRONTIERE DELLA POLITICA DEL LAVORO

**Il progetto per un nuovo *Codice del Lavoro*:
disegni di legge n. 1872 e 1873/2009**

Lezione di Pietro Ichino per il
*Corso di aggiornamento professionale
in Diritto del lavoro*

Università di Firenze, 29 gennaio 2010

Il “Decalogue for Smart Regulation” e l’idea del nuovo Codice del lavoro

- Il *Decalogue* approvato dal “Gruppo di alto livello sugli oneri amministrativi” a Stoccolma il 12 novembre 2009: **semplicità, concisione e proporzionalità del volume normativo alla materia trattata** (testo disponibile su www.pietroichino.it)
- Il principio per cui ogni atto legislativo necessita non solo di copertura finanziaria (e amministrativa) ma anche di una **copertura conoscitiva**
- I due gruppi di lavoro per la semplificazione del diritto del lavoro italiano e la nascita del “Codice del lavoro” in 75 articoli (disegni di legge 11.11.09 n. 1872 e 1873)

La grande semplificazione

- Oggi un codice del lavoro completo richiede **2700 pagine**: è illeggibile senza il consulente
- E' possibile ridurre il cuore del diritto del lavoro a **una settantina di articoli**, a condizione che:
 - si cerchi la semplicità e la leggibilità: *ogni riga di testo in più è un costo per il Paese*
 - si rinunci a regolare tutto: *in molti casi il mercato del lavoro endo-aziendale funziona bene da solo*
 - si eviti di fare danni in 99 casi, per evitare un comportamento scorretto nell'1% restante dei casi: c'è sempre una soluzione migliore

Un esempio di pervasività eccessiva il *part-time*

LA DISCIPLINA **ATTUALE**

D.lgs. n. 61/2000 come modificato e integrato nel 2003 e nel 2007:

13 articoli, 3803 parole

Sono disciplinati minuziosamente:

- forma e contenuti del contratto
- limite massimo lav. supplementare ogni settimana e ogni anno
- causali per il lavoro supplementare
- retribuzione lavoro supplementare
- riduz. orario in costanza di rapporto
- "clausole flessibili" ed "elastiche"
- reversibilità delle clausole elastiche
- sanzioni in relaz. a tutto quanto sopra

LA *DISCIPLINA* **NUOVA**

Commi 1-3 dell'art. 2108 cod.civ.:

3 commi, 117 parole

Sono previsti soltanto:

- forma scritta
- riproporzionamento degli standard e non discriminaz.
- riduz. orario in costanza di rapp.

Un esempio di regolazione ostruttiva: il lavoro intermittente

LA DISCIPLINA **ATTUALE**

D.lgs. n. 276/2003, artt. 33-40:

8 articoli, 1443 parole

Sono disciplinati minuziosamente:

- forma e contenuti del contratto
- i casi in cui si può
- le persone che si possono assumere
- indennità di disponibilità, in relazione a ciascuno dei possibili casi
- il caso dell'impedimento del lav.
- il rifiuto ingiustificato
- regole di non-discriminazione
- criteri di computo del lav. intermitt.

LA DISCIPLINA **NUOVA**

Comma 2, lett. f), art. 2097 cod. civ.:

1 capoverso, 39 parole

[... è ammessa ...]

"f) assunzione per prestazioni di durata inferiore a sei giorni lavorativi relative a servizi occasionali, quando negli ultimi trenta giorni lo stesso lavoratore non abbia prestato lavoro per lo stesso datore o committente complessivamente per più di cinque giorni lavorativi."

Due esempi di **prolissità evitabile:** a) l'apprendistato

LA DISCIPLINA **ATTUALE**

Codice civile

Artt. 2130-2134 - 5 articoli

L. n. 25/1955

33 articoli

D.lgs. n. 276/2003

artt. 47-53: 7 articoli, 1859 parole

totale: 45 articoli

LA DISCIPLINA **NUOVA**

Articolo 2130 cod. civ.

totale: 1 articolo, 414 parole

I tipi di rapporto di apprendistato sono ridotti da tre a due, ma *non si perde una sola delle disposizioni essenziali*

Due esempi di **prolissità evitabile**: *b)* maternità, paternità e congedi

LA DISCIPLINA **ATTUALE**

**Testo unico contenuto
nel d.lgs. n. 151/2001**

la parte che disciplina
maternità, paternità e
congedi occupa

57 articoli

LA DISCIPLINA **NUOVA**

Articolo 2111 cod. civ.

le stesse protezioni
sono contenute in

**1 articolo di nove
commi**

Probabilmente è opportuno riformare
questa disciplina, per renderla
maggiormente effettiva; ma per ora ci
si è limitati alla pura semplificazione,
senza mutarne il contenuto sostanziale

Semplificazione e ampliamento: la nuova Cassa integrazione

LA DISCIPLINA VECCHIA

- sparsa in **34 leggi diverse**
- **solo per le imprese medio-grandi**, nel settore industr., editoria e grande distribuz.
- nasce come **risposta alla precarietà dei salariati**:
cioè *assicura il lavoratore*
- prevede delle “**cause integrabili**” incontrollabili
- consente il ricorso alla Cig per ritardare i licenziamenti

LA DISCIPLINA NUOVA

- **1 solo articolo, 5 commi**
- **tutti i lavoratori** hanno diritto all'80% retr. se il lavoro è sospeso dall'impr.
- **la c.i.g. assicura le imprese**; col *bonus/malus* il premio medio calerà dal 3 allo 0,5%
- adotta due **filtri automatici** costo az. e rientro al lavoro
- obbliga ad affrontare subito (e meglio) il problema, se c'è

La nuova disciplina dei licenziamenti e la *flexsecurity*

LA DISCIPLINA VECCHIA

- **Quattro leggi:**
 - codice civile, artt. 2118-9
 - legge n. 604/1966
 - Statuto dei Lav., art. 18
 - legge n. 108/1990

LA DISCIPLINA NUOVA

- **Tre articoli del codice:**
 - 2118: lic. disciplinare
 - 2119: lic. per motivo ogg. preavviso lungo e indenn.
 - 2120: sostegno forte *nel mercato*, a carico in parte dello Stato, in parte dell'impresa >15^{dip.}

[i dettagli nella 2a parte della presentazione]

Per il diritto sindacale il discorso è diverso

LA DISCIPLINA VECCHIA

- **Codice civile, artt. 2063-2078:** 16 articoli legati all'ordinam. Corporativo
- **Statuto dei Lav., artt. 19-29:** 11 articoli modellati su di una imminente unificazione Cgil-Cisl-Uil, poi mancata
- **Legge n. 146/1990** sullo sciopero nei serv. pubbl., da integrare in rif. al pr. di democrazia sindacale

LA DISCIPLINA NUOVA

- **Codice civile, artt. 2063-2074:** in 12 articoli il nuovo diritto sindacale fondato sul principio di *misurazione della rappresentatività*
 - ai fini della contr. collettiva con efficacia generale
 - ai fini dello sciopero nei settori dei s.p.e.
- occorre però un ddl a sé, che comporta modifica dell'art. 39 Cost.

Il diritto sindacale

- **Capo II - DELLA LIBERTÀ E ATTIVITÀ SINDACALE NEI LUOGHI DI LAVORO**
 - Articolo 2063 - *Libertà e attività sindacale*
 - Articolo 2064 - *Rappresentanze sindacali aziendali*
- **Capo III - DELLA AUTOTUTELA COLLETTIVA**
 - Articolo 2065 - *Diritto di sciopero*
 - Articolo 2066 - *Sciopero nel settore dei trasporti pubblici*
 - Articolo 2067 - *Proclamazione dello sciopero aziendale nel settore dei trasporti pubblici*
 - Articolo 2068 - *Proclamazione dello sc. a livello sovra-aziendale nel sett. dei trasp. pubbl.*
- **Capo IV - DELLA TUTELA GIUDIZIALE DEI DIRITTI SINDACALI**
 - Articolo 2069 - *Procedimento per la repressione dei comportamenti antisindacali*
- **Capo V - DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E DEGLI USI AZIENDALI**
 - Articolo 2070 - *Contratto collettivo di diritto comune*
 - Articolo 2071 - *Contratto collettivo con efficacia generale*
 - Articolo 2072 - *Disposizione transitoria*
 - Articolo 2073 - *Recesso unilaterale dal contratto collettivo a tempo indeterminato*
 - Articolo 2074 - *Efficacia del contratto collettivo dopo la scadenza*
 - Articolo 2075 - *Efficacia del contratto collettivo sul rapporto individuale*
 - Articolo 2076 - *Usi aziendali*

Il diritto del rapporto individuale

A - disciplina comune a tutti i rapporti

Sezione II – Disciplina comune a tutti i rapporti di lavoro

Articolo 2087 - *Tutela delle condizioni di lavoro e della riservatezza del lavoratore*

Articolo 2088 - *Età minima, capacità giuridica e tutela del lavoro minorile*

Articolo 2089 - *Assicurazione generale contro gli infortuni e le malattie professionali*

Articolo 2090 - *Assicurazione generale per vecchiaia, invalidità e disoccupazione*

Articolo 2091 - *Parità di trattamento e divieti di discriminazione*

Articolo 2092 - *Compensazione orario minimo*

Articolo 2093 - *Servizi nel mercato del lavoro*

Il diritto del rapporto individuale

B – disciplina del lavoro dipendente

Sez. III – Disc. del lav. dipendente e del lav. subord.

Art. 2094 - *Subordinazione e dipendenza*
Art. 2095 - *Inquadramento professionale*
Art. 2096 - *Assunzione in prova*
Art. 2097 - *Contratto a termine*
Art. 2098 - *Collocamento dei disabili*
Art. 2099 - *Retribuzione*
Art. 2100 - *Concorr. di fonti negoz. in materia retrib.*
Art. 2101 - *Pagam. retribuz. a mezzo di buoni-lavoro*
Art. 2102 - *Luogo della prest., trasferta, trasferimento*
Art. 2103 - *Mansioni del lavoratore*
Art. 2104 - *Diligenza del prestatore di lavoro*
Art. 2105 - *Divieto di concurr. e obblighi di segreto*
Art. 2106 - *Sanzioni disciplinari*
Art. 2107 - *Orario di lavoro*
Art. 2108 - *R. di lav. a tempo parz. e lavoro ripartito*
Art. 2109 - *Riposo domenicale, festivo e annuale*
Art. 2110 - *Impedimenti personali alla prestaz. Lav.*
Art. 2111 - *Maternità, paternità e congedi parentali*

Art. 2112 - *Trasferimento di azienda*
Art. 2113 - *Rinunzie e transazioni*
Art. 2114 - *Diritto del lavoratore alla riservatezza*
Art. 2115 - *Controlli del datore di lavoro*
Art. 2116 - *Sospens. D. prest. nell'interesse del datore*
Art. 2117 - *Recesso del prestatore di lavoro*
Art. 2118 - *Recesso del datore di lavoro*
Art. 2119 - *Licenz. per mot. economico, tecnico od org.*
Art. 2120 - *Assistenza nel mercato al lav. licenziato*
Art. 2121 - *Accantonamento per t.f.r. o prev. Compl.*
Art. 2122 - *Indennità in caso di morte*
Art. 2123 - *Lavoro a domicilio e telelavoro*
Art. 2125 - *Patto di non concorrenza*
Art. 2126 - *Prestaz. di fatto con violazione di legge*
Art. 2127 - *Somministrazione di lavoro*
Art. 2128 - *Interposizione irregolare o fraudolenta.
Appalto dipendente*
Art. 2129 - *Rapporto di lavoro alle dipendenze di
amministrazioni pubbliche*

C – l'apprendistato e le collaborazioni fuori standard

Sezione IV – Disciplina speciale dei rapporti di lavoro e formazione

Art. 2130 – *Apprendistato*

Art. 2131 - *Stage di formazione e orientamento in azienda. Borse-lavoro*

PER METTERE IN COMUNICAZIONE DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO
NON PROFESSIONALE FUORI STANDARD (ANZIANI, GIOVANI, ECC.):

Sezione V – Disciplina delle collaborazioni di pubblica utilità

Art. 2132 - *Contratto di collaborazione di pubblica utilità*

Art. 2133 - *Contratto di fornitura di servizi di pubblica utilità*

Art. 2134 - *Commissione di garanzia per le collab. di pubblica utilità*

Il Progetto *Flexsecurity*

(incorporato negli articoli 2119-2120)

COSA MANCA ALL'ITALIA SU QUESTO TERRENO:

- La qualità dei **servizi nel mercato del lavoro**
- la capacità di **condizionare** un forte sostegno del reddito al pieno coinvolgimento del lavoratore
- le **risorse pubbliche** per un forte sostegno del reddito
- La **cultura della mobilità**

OCCORRE ATTIVARE GLI INCENTIVI GIUSTI PERCHE' QUESTI DIFETTI POSSANO ESSERE RAPIDAMENTE CORRETTI

Un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza nei nuovi rapporti di lavoro

- **per i dipendenti già in organico** la vecchia disciplina resta invariata (salva diversa loro scelta)
- **per i nuovi assunti:**
 - tutti a tempo indeterminato. (tranne i casi classici di c.a.termine)
 - nessuno inamovibile (controllo giud. solo sulle discriminazioni)
 - in caso di licenziamento, garanzia di
 - sostegno del reddito
 - assistenza efficace per tutti nel mercato del lavoro
- **per le imprese:** maggiore flessibilità degli organici in cambio del sostegno ai dip. che perdono il posto

A chi si applica il nuovo regime in materia di licenziamento economico

- solo nelle aziende con più di 15 dipendenti
- soltanto ai **nuovi assunti**, i quali siano
 - **lavoratori subordinati** (con trattamento disoccupazione calcolato solo su € 40.000 annui), oppure
 - **collaboratori autonomi** continuativi che
 - traggano **più di due terzi del reddito** di lavoro dallo stesso rapporto
 - abbiano un **reddito annuo inferiore a € 40.000** lordi
 - e **non** siano **iscritti a ordini o albi professionali** incompatibili con una posizione di dipendenza

I termini essenziali dello scambio

- l'impresa si accolla il "costo sociale" del licenziamento per motivo oggettivo (*severance cost*)
- quel costo diventa l'unico "filtro" delle scelte di riduzione degli organici, di soppressione di un singolo posto di lavoro, o di sostituzione di uno o più lavoratori in una determinata posizione...
- ... salvo il controllo giudiziale contro le discriminazioni (di razza, etnia, genera, religione, età): il giudice non può entrare nel merito del "motivo oggettivo" del licenziamento
- il *severance cost* è costituito da: a) preavviso o indennità crescente con l'anzianità, più b) contratto di ricollocazione per il lavoratore licenziato

Il contratto di ricollocazione

- L'agenzia scelta dall'impresa stipula un **contratto di ricollocazione** con il lavoratore licenziato, che
- gli garantisce un **trattamento complementare di disoccupazione** che porta l'indennità al 90% per il primo anno, poi 80% per il secondo e 70% per il terzo (durata max: 3 anni, comunque non superiore alla durata del rapporto di lavoro diminuita di un anno)
- lo obbliga a partecipare a tempo pieno a tutte le **iniziative di riqualificazione e ricerca della nuova occupazione**
- lo assoggetta, per queste attività, a un **potere direttivo e di controllo** dell'agenzia (analogo a quello proprio del datore)
- il contratto di ricoll. è suscettibile di **recesso per giusta causa** da parte dell'ag., in caso di inadempimento del lav.

Le componenti del *severance cost* a carico dell'impresa

- A) **indennità di licenziamento** pari a una mensilità per anno di anzianità del lavoratore
- B) **trattamento complementare di disoccupazione**:
 - 1° anno: differenza per arrivare al 90% (costo modesto)
 - 2° anno: 80% dell'ultima retribuzione
 - 3° anno: 70% dell'ultima retribuzione
- Il rischio del costo per il 2° e 3° anno dà un **forte incentivo alla qualità e buon funzionamento** dei servizi di ricollocazione, **perché la disoccupazione duri comunque meno di un anno**
- Già oggi questo accade in 8 casi su 10 [v. slide seg.]

Gli *unemployment spells* in Italia: entro quanto tempo si ritrova il lavoro

mesi	lav. 15-35 totale	tempo pieno e indetermin.	lav. 36-60 totale	tempo pieno e indetermin.
entro il 2° mese	27,1%	25,6%	25,6%	24,2%
entro il 4° mese	42,3%	40,2%	41,8%	39,0%
entro il 6° mese	54,0%	52,2%	55,8%	53,1%
entro il 12° mese	83,3%	81,3%	76,5%	76,2%
entro il 18° mese	92,8%	91,5%	83,9%	84,8%
entro il 24° mese	96,8%	96,0%	88,0%	89,5%

Fonte: Inps, in rif. a *unemployment spells incominciati in Italia tra feb. 1998 e nov. 2001*
Il dato indica la percentuale dei lavoratori di ciascuna categoria **che hanno trovato la nuova occupazione entro il tempo indicato** nella prima colonna, tra il 1998 e il 2005

Commento della tabella e prospettiva nel futuro prossimo

- I dati si riferiscono alla ricerca del nuovo posto di lavoro nel periodo **tra il 1998 e il 2005** (ultima ricerca disponibile sul tema)
- il nuovo regime è destinato ad applicarsi solo a rapporti di lavoro che nascono d'ora in avanti: i primi licenziamenti si verificheranno presumibilmente **dopo il 2012**
- se nel 1998-2005 l'**80%** trovava il lavoro *entro l'anno*, con servizi migliori si può puntare almeno al **90%** (nei Paesi scandinavi si arriva al 98%!)

La logica del nuovo sistema: incentivo alla rioccupazione rapida

- È ragionevole proporsi di ridurre i casi di durata della **disoccupazione >1 anno al di sotto del 10%**
- per i **9 lavoratori su 10 ricollocati entro l'anno** il costo del trattamento complementare è molto contenuto
- il costo del servizio di **outplacement** e di **riqualificaz. mirata** deve essere coperto dalla Regione e dal FSE
- per i **difficilmente collocabili** (secondo e terzo anno) si può pensare a programmi speciali, che riducano il costo per l'impresa; ma si tratterà pur sempre soltanto di un caso su dieci

Esempi di *severance cost* (industria)

1. Un anno di anzianità di servizio

A – preavviso/indenn. licenziamento:

$1M + 1C = 8,3\% \text{ CAA}$ (1/12 del costo az. annuo)

B – trattamento complementare di disoccupazione:

non è dovuto

Costo totale in ogni caso: **8,3%CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo complessivo pari a € **2.083**

M = una mensilità di retribuzione lorda

C = contributi gravanti su una mensilità di retribuzione

CAA = costo aziendale annuo complessivo (retr. + contributi)

Esempi di *severance cost* (industria)

2. Due anni di anzianità di servizio

A preavviso/ind. licenziamento: $2(M+C) = 16,7\% \text{ CAA}$

B trattamento complementare di disoccupazione nel caso di *ricollocazione in 6 mesi*:

$6 \times 10\%M = 60\%M = 3,6\% \text{ CAA}$ (con retr. fino a € 1.330)

A + B costo totale **normale**: **20,3% CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **normale** pari a € 5.075

C tratt. compl. disocc nel caso di *non ricollocazione*:

$12 \times 10\%M = 120\%M = 7,1\% \text{ CAA}$

A + C costo totale massimo (10% dei casi): **23,7% CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **massimo** pari a € 5.925

Esempi di *severance cost* (industria)

3. Quattro anni di anz. di servizio

A preavviso/ind. licenziamento: $4(M+C) = 33,3\% \text{ CAA}$

B trattamento complementare di disoccupazione nel caso di *ricollocazione in 6 mesi*:

$$6 \times 10\%M = 60\%M = 3,6\% \text{ CAA}$$

A + B costo totale **normale**: **36,9% CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **normale** pari a € 9.225

C tratt. compl. disocc nel caso di *non ricollocazione*:

$$7,1\% \text{CAA (1° anno)} + 107\% \text{CAA (2° e 3° anno)} = 114,1 \text{ CAA}$$

A + C costo totale **massimo** (10% dei casi): **147,4% CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **massimo** pari a € 36.850

Esempi di *severance cost* (industria)

4. Dieci anni di anz. di servizio

A preavviso/ind. licenziamento: $10(M+C)=83,3\%CAA$

B trattamento complementare di disoccupazione nel caso di *ricollocazione in 6 mesi*:

$$6 \times 10\%M = 60\%M = 3,6\%CAA$$

A + B costo totale **normale**: **86,9%CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **normale** pari a € **21.725**

C tratt. compl. disocc nel caso di *non ricollocazione*:

$$7,1\%CAA (1^\circ \text{ anno}) + 107\%CAA (2^\circ \text{ e } 3^\circ \text{ anno}) = 114,1\%CAA$$

A + C costo tot. **massimo** (10% dei casi): **197,4% CAA**

Esempio - operaio con CAA = € 25.000: costo compl. **massimo** pari a € **49.350**

IL SEVERANCE COST NEL SETT. INDUSTRIALE SECONDO GLI ARTICOLI 2119-2120

Anzianità servizio	1 anno	2 anni	4 anni	6 anni	8 anni	10 anni	20 anni
A – Preavv. (o Indenn. licenz.)	1(M+C)= 8,3%CAA	2(M+C)= 16,7%CAA	4(M+C)= 33,3%CAA	6(M+C)= 50%CAA	8(M+C)= 66,7%CAA	10(M+C)= 83,3%CAA	20(M+C)= 166,7%CAA
B – Tratt. Complem. di Disocc. (6 mesi)	0	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA	6x10%M= 60%M= 3,6%CAA
A+B - Costo normale (rioccupaz. in 6 mesi) media 90% casi	8,3% CAA	20,3% CAA	36,9% CAA	53,6% CAA	70,3% CAA	86,9% CAA	170,3% CAA
C – Tratt. complem. di disoc. (durata max 3 anni)	0	12x10%M= 7,1%CAA	(10+80+70) %= 114,1%CAA	(10+80+70) %= 114,1%CAA	(10+80+70) %= 114,1%CAA	(10+80+70) %= 114,1%CAA	(10+80+70) %= 114,1%CAA
A+C - Costo max (riocc. > 3 anni) 10% dei casi	8,3% CAA	23,7% CAA	147,4% CAA	164,1% CAA	180,8% CAA	197,4% CAA	280,8% CAA

L'obiezione principale e la risposta

- **OBIEZIONE:** "è già difficile accordarsi su riforme di portata assai più modesta, figurarsi quando mai potrà realizzarsene una così complessa e ambiziosa"
- **RISPOSTE:** 1. anche per far bene le riforme di portata minore è indispensabile avere chiaro il contesto sistematico e la direzione in cui ci si vuole muovere (v., altrimenti, il caos legislativo attuale)
2. l'illeggibilità della legislazione giuslavoristica attuale è comunque *a)* incompatibile con la sua effettività, *b)* causa di costi elevatissimi per l'economia italiana (disincent. investimenti esteri)

Grazie per l'attenzione e la pazienza

Per ulteriori informazioni sul progetto, v. il **Portale della
semplificazione e della *flexsecurity*** nel sito www.pietroichino.it

Nello stesso sito ci si può iscrivere alla mia ***Newsletter***