

La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori

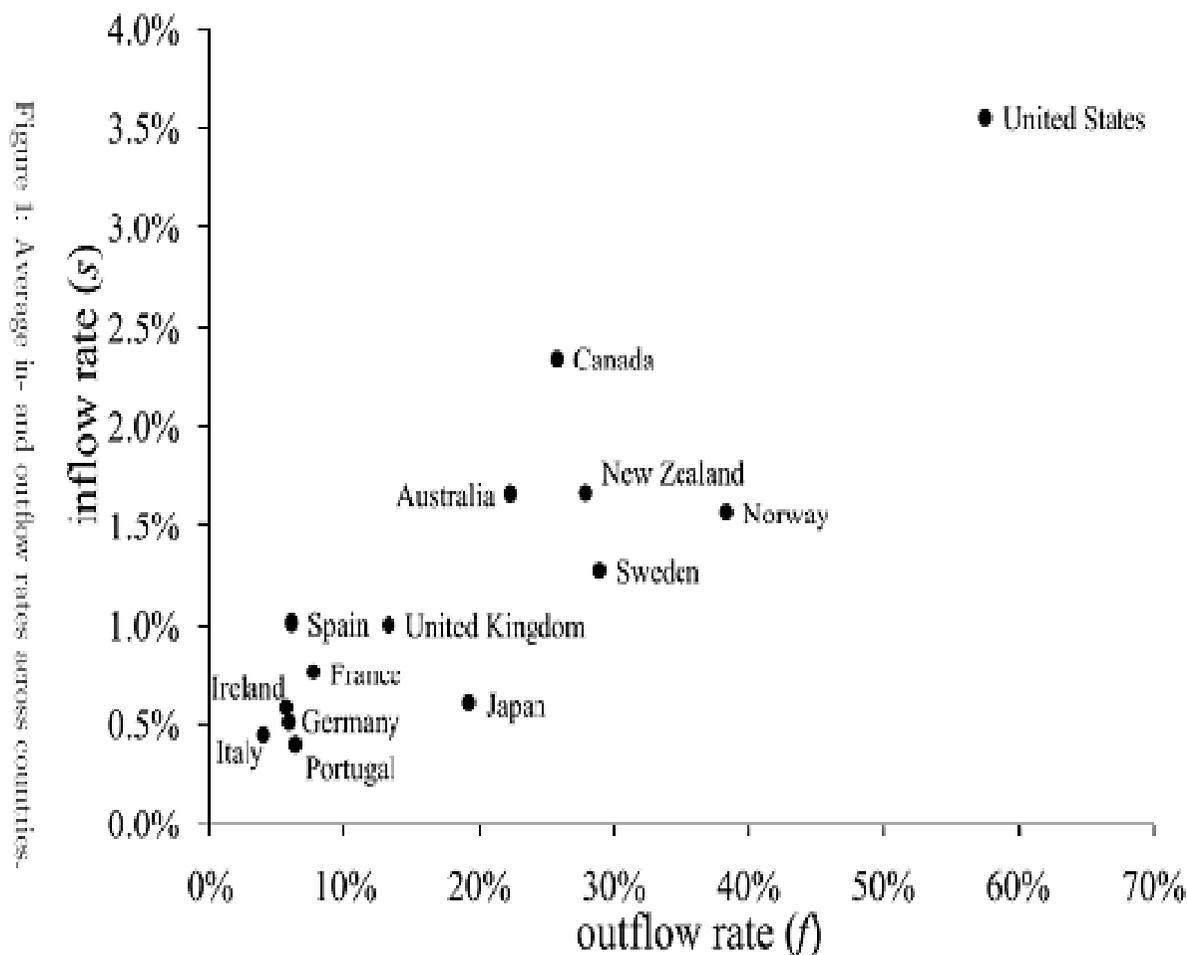
*Relazione di Pietro Ichino al convegno
del Centro Nazionale Studi di Diritto del Lavoro
“Domenico Napoletano”
Pescara, 11 maggio 2012*

§ 1. L'intendimento fondamentale del progetto: togliere l'Italia dalla posizione di coda

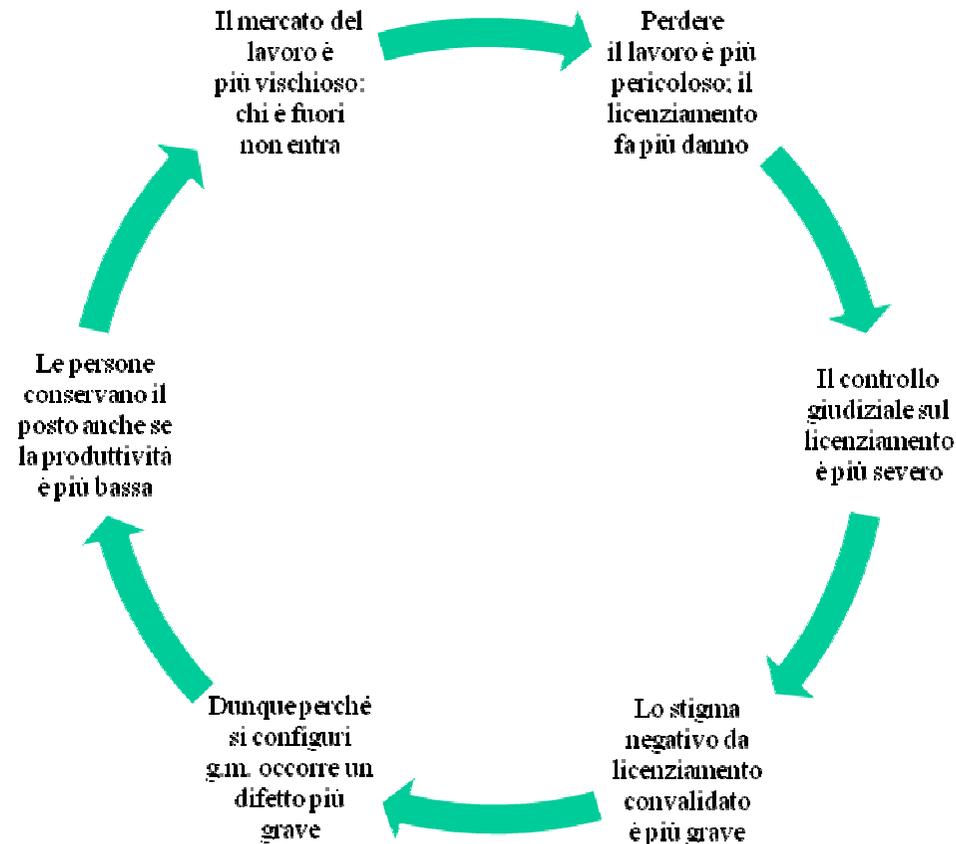
Fonte: OCSE 2008

Asse verticale:
percentuale media mensile di passaggi *da occupazione a disoccupazione* rispetto al totale degli occupati

Asse orizzontale:
percentuale media mensile di passaggi *da disoccupazione a occupazione* rispetto al totale dei disoccupati



Un circolo causale caratteristico dell'“equilibrio mediterraneo”



Ma il lavoro c'è: ogni anno
si stipulano milioni di contratti
(ma 4/5 sono a termine)

RAPPORTI DI LAVORO ATTIVATI

(Fonte: Min. Lav., Sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie)

	NORD	CENTRO	SUD
2010	4.128.632	2.430.977	3.573.730
1° sem. 2011	2.173.577	1.272.194	1.878.542

Un modo sbagliato di affrontare le crisi occupazionali aziendali

- Consideriamo ovvio che i lavoratori non più utili per un'impresa vengano collocati in Cig per anni...
- ... ma sarebbe molto più vantaggioso per loro e meno costoso per tutti attivare una assistenza intensiva per la loro ricollocazione
- Un esempio: **in Veneto** nel 2011 ci sono stati **34.478** licenziamenti, a fronte di **145.600** contratti a tempo indeterminato; e si registrano **45.250** *skill shortages*...
- ... ma qualche centinaia di lavoratori della Iar Siltel di Bassano e della Finmek di Padova sono **in Cig da 7 anni!**

Gli *skill shortages* nel Veneto secondo l'Osservatorio regionale

LA STAMPA	Quotidiano	Data 03-04-2012
		Pagina 3
		Foglio 1

Il paradosso dell'impiego 45.250 offerte senza risposta

Le inserzioni cadono nel nulla. E alla fine le aziende rinunciano

di LUIGI GRASSIA

È un paradosso del mercato del lavoro italiano: aumenta la disoccupazione, soprattutto quella giovanile, ma nel 2011 sono stati conteggiati addirittura 45.250 posti di lavoro rimasti «inoccupati», il che significa che le aziende avevano bisogno di coprirli e non ci sono riuscite.

Il problema è stato segnalato dal ministero del Lavoro, da Unioncamere e dalla Cgia di Mestre (gli artigiani). In realtà non è possibile fare una ricognizione completa dei posti inoccupati, che probabilmente saranno molti di più di 45.250, ma quella cifra ha un senso preciso perché corrisponde al numero di posti rimasti scoperti presso le aziende che hanno messo inserzioni per reperire personale ma senza esito. Nel 47,6% dei casi il lavoro non si è materializzato perché non si sono presentati abbastanza candidati, mentre nell'altro 52,4% le persone hanno risposto all'annuncio ma non avevano i requisiti.

Le figure più difficili da rinvenire sono state quelle dei commessi (quasi 5.000 posti degli idraulici e posatori di tubazioni (più di 1.000 posti); e dei baristi (quasi 1.000).

Una precisazione importante: anche negli anni scorsi La Stampa ha costantemente tenuto sotto osservazione il problema e a volte questo ha creato delle aspettative che non potevano essere soddisfatte; i dati che riferiamo sono aggregati, si tratta di statistiche e non portano l'etichetta di alcuno specifico posto di lavoro che attenda di essere coperto. Purtroppo noi non siamo in grado di indirizzare nominativamente gli interessati agli specifici impieghi.

Ma come si fa a cambiare le cose in meglio? A far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro in una maniera più efficace? Come colmare questi vuoti occupazionali?

Secondo il segretario della Cgia di Mestre, Giuseppe Bortolussi, «sarà difficile trovare una soluzione in tempi ragionevoli, perché si tratta di colmare un vuoto culturale che dura da più di 30 anni». In che senso? «Innanzitutto bisogna rivalutare, da un punto di vista sociale, il lavoro manuale e le attività imprenditoriali che offrono queste opportunità. Per questo è necessario avvicinare la formazione scolastica al mondo del lavoro. Bisogna fare una vera e propria rivoluzione per ridare dignità, valore sociale e un giusto riconoscimento economico a tutte quelle professioni dove il saper fare con le proprie mani costituisce una virtù aggiuntiva che rischiamo di perdere». Ma sarà anche necessario far circolare meglio le informazioni nelle sedi appropriate perché 45.250 posti scoperti con la fame di lavoro che c'è in giro non sono tollerabili.

Bortolussi (Cgia):
«Serve una rivoluzione per colmare un vuoto culturale di 30 anni»

di lavoro non coperti); dei camerieri (più di 2.300 posti); dei parrucchieri e delle estetiste (oltre 1.800 posti); degli informatici e telematici (quasi 1.400 posti); dei contabili (quasi 1.270 posti); degli elettricisti (oltre 1.250) dei meccanici auto (quasi 1.250 posti); dei tecnici della vendita (1.100 posti);

www.ecostampa.it

§ 2. I difetti dell’“equilibrio mediterraneo” incidono sul diritto al lavoro dei più deboli

- Non produce tassi di **disoccupazione** più elevati...
- ... ma tassi di **occupazione** più bassi (la vischiosità del mercato scoraggia più persone dall’entrarvi)
- ... una **qualità peggiore della disoccupazione** (tassi più alti di disoccupazione di lunga durata)
- ... e una **peggiore valorizzazione delle risorse umane**:
 - più difficile selezione reciproca fra domanda e offerta
 - la manodopera è trattenuta più a lungo occupata in imprese che la valorizzano meno

Come si studiano gli effetti della norma sui diritti fondamentali dei lavoratori

- Una norma formalmente identica in materia di licenziamenti produce **effetti molto diversi** a seconda del contesto in cui viene applicata
- inoltre, ogni **protezione può generare esclusione**: di ogni norma non basta studiare il contenuto formale, e neppure i soli effetti prodotti *dove essa si applica*; vanno studiati pure gli **effetti sugli esclusi, i costi, e chi li paga**
- per questo il **controllo di congruità di una norma rispetto a norme sovraordinate** non può essere svolto dal giurista senza l'aiuto dell'economista

§§ 3-5. La questione del dualismo delle tutele nell'evoluzione del progetto di riforma

- Il **progetto originario** centrato sulla **sperimentazione** ambiziosa di una disciplina capace di voltar pagina rispetto al dualismo fra protetti e non protetti
- la **scelta successiva** di **una riforma meno ambiziosa** nei contenuti ma di applicazione generale fin da subito
- l'adozione del **modello tedesco** come “linea armistiziale” tra le parti politiche e sociali
- la corrispondente **“riduzione bilanciata” di incisività** delle norme per il riassorbimento del precariato

§ 6. Il contrastato passaggio dalla *property rule* alla *liability rule* in materia di licenziamenti

- L'idea di fondo è di riservare la *property rule*, ai casi in cui è in gioco un **diritto assoluto** della persona: la dignità, la libertà morale, l'onorabilità...
- ... mentre, quando è in gioco un **interesse economico e professionale** si ritiene più adeguata la *liability rule*, che si concreta nell'imposizione di un *severance cost* (destinato a costituire:
 - un filtro di ultima istanza della scelta imprenditoriale
 - un presidio economico della sicurezza del lav. licenziato)

La reintegrazione tendenzialmente riservata alla lesione di diritti assoluti

- la **reintegrazione** è riservata ai casi:
 - di **discriminazione** (lesione della dignità e/o libertà morale della persona)
 - di **imputazione disciplinare infondata** (lesione dell'onorabilità della persona)
 - di motivo **oggettivo manifestamente insussistente**, che costituisca indizio rilevante di discriminazione (come sopra)
- negli altri casi si applica solo un **indennizzo**

La *ratio legis* per la sanzione indennitaria in materia **disciplinare**

- Nella maggioranza dei casi di annullamento di licenziamenti disciplinari il fatto viene confermato, ma il giudice lo ritiene **non abbastanza grave**
- il risultato è che il lavoratore – riconosciuto “colpevole, ma non abbastanza” – finisce col risultare premiato da reintegrazione e risarcimento
- la sanzione ridotta del solo indennizzo si giustifica qui per il **concorso di colpa** del lavoratore nella determinazione del “sinistro” ...
- ... salvo che il contr. coll. preveda espressamente la sanzione conservativa

La *ratio legis* per la sanzione indennitaria

§ 7 – in materia di **g. motivo oggettivo**

- Mentre il motivo disciplinare consiste in un evento passato (la mancanza del lavoratore) ...
- il motivo oggettivo è l'**attesa di una perdita** conseguente alla prosecuzione del rapporto
- il suo “accertamento” consiste in una valutazione, per la quale il giudice ha **scarsa competenza...**
- e ogni giudice ha la propria idea circa il dove si collochi la **“soglia”** della perdita costituente g.m.o.
- il ***severance cost*** opera come filtro di ultima istanza

Perché da 12 a 24 mensilità? in 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

§ 8. Una contraddizione irrisolta: quanto è libera la scelta del d.d.l.?

- La nuova norma (art. 14, comma 2) ribadisce l'insindacabilità delle scelte imprenditoriali ...
- ... ma poi (art. 18 St. lav., comma 7) prevede che il giudice attribuisca **un peso al motivo** addotto ...
- ... nel *repêchage* decide il giudice se e quando il recupero in altra parte dell'azienda è dovuto...
- ... e il giudice controlla i **criteri di scelta** nei licenziamenti collettivi (art. 15, comma 3)

§ 9. Il *severance cost* come strumento per superare la contraddizione

- Logica ed equità vorrebbero che l'indennizzo fosse sempre dovuto al lavoratore licenziato per gmo...
- ... e che il suo costo costituisse il **filtro automatico** della scelta imprenditoriale, restando al giudice il compito di stanare le discriminazioni
- non sarebbe di ostacolo a questa soluzione l'art. 30 della **Carta dei Diritti Fondamentali**: "ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato", poiché **competete a ogni Stato stabilire il criterio di giustificazione**

§ 10. La questione delicata dello scarso rendimento

- **Oggi:** difficoltà della distinzione tra **negligenza** e **imperizia**, tra giustificato motivo soggettivo e oggettivo...
- ... e difficoltà di individuazione della **soglia minima** del “rendimento dovuto”
- **Con il nuovo art. 18:** *severance cost* = soglia minima di **rilevanza della differenza di merito** tra lavoratori
- (nel dubbio tra negligenza e imperizia, necessità di esperire contestualmente le due procedure)

Licenziamento e diritti fondamentali:

§ 11. in un'ottica comparatistica

- Oggi la regola della reintegrazione automatica si applica a **meno del 3% della forza lavoro della UE**: non è sostenibile che i d.f. siano violati nel restante 97% dei casi
- si obietta che “in Italia il lavoro manca”, ma si è visto all’inizio che non è questo il problema italiano
- si obietta che “la qualità dell’imprenditoria italiana è peggiore”; ma se così fosse dovremmo fare tutto il possibile per **ingaggiare il meglio dell’imprenditoria mondiale** (il che implica allineare il nostro ordinamento)

§ 12. La nuova disciplina al vaglio dei principi costituzionali

- **Dignità e libertà della persona**: la norma non può considerarsi incostituzionale solo per il rischio che il giudice non riesca a individuare la discriminazione
- **Diritto al lavoro**: la tecnica reintegratoria non è costituzionalmente vincolata; e un regime duale lede comunque il principio costituzionale
- **Parità di trattamento** nei casi di illegittimità del lic.: in realtà non c'è uguaglianza di situazioni tra il caso della discriminazione e quello della mera insufficienza del motivo

§ 13. Un'osservazione conclusiva

- Per la prima volta in 40 anni, in Italia, una riforma interviene **non soltanto al margine, ma al cuore** del diritto del lavoro: licenziamento e ammortizzatori
- lo fa sostanzialmente proponendosi di allineare il nostro ordinamento al resto d'Europa
- non è la riforma che avrei preferito; ma muove **nella direzione giusta**
- bene correggerla, ma assecondando il cambiamento di equilibrio che essa persegue e cercando di **restare in mezzo al guado il meno a lungo possibile**

Grazie per l'attenzione