

Gli effetti della riforma del lavoro sul diritto vivente



*Relazione di Pietro Ichino
al convegno promosso dalla
Fondazione Giuseppe Pera
Lucca, 26 giugno 2015*

Gli obiettivi fondamentali del legislatore

Passare dal regime fondato su di una *property rule* (ritenuto produttore di precariato) a quello fondato su di una *liability rule* in funzione del rilancio di un *contratto a tempo indeterminato* reso molto più flessibile e del *superamento del dualismo ins/out* in un regime di *flexsecurity*

I quattro capitoli della riforma

- I. Una nuova disciplina molto più flessibile in materia di **licenziamenti** e di **mansioni**
- II. L'**estensione del diritto del lavoro** anche alle collab. autonome etero-organizzate
- III. La nuova disciplina degli «ammortizzatori» che sposta il baricentro **dalla Cig alla Naspi**
- IV. La nuova disciplina dei **servizi per l'impiego**

Un'interpretazione del *Jobs Act* che va sicuramente evitata



I. Il nuovo apparato sanzionatorio in materia di licenziamenti



Le tre novità (forse) più importanti della nuova disciplina

- Un testo legislativo più asciutto e di facile lettura...
- ... teso a **ridurre al minimo lo spazio di discrezionalità** del giudice per **ridurre l'alea** del giudizio e quindi a **ridurre il contenzioso**
- ... e a **favorire la conciliazione standard** in tutti i casi di licenziamento «fisiologico»
 - questo **non è più visto come evento estremo**, di per sé negativo

Perché la conciliazione standard conviene a entrambe le parti



La differenza ridotta fra indennizzo giudiziale e transattivo è **coperta da costi e alea del giudizio**

Indici di tenuta del primo pilastro

- Tasso di **conciliazione** sul licenziamento
- Riduzione del tasso del **contenzioso**
 - contributo rilevante, se ci sarà, al decongestionamento degli uffici giudiziari civili
- Conferma (interiorizzazione) della fine della *job property* da parte della **giurisprudenza** ordinaria e costituzionale

Alcune novità attese nella giurisprudenza ordinaria

- In tema di **motivo oggettivo**:
 - la **sostituzione** non è, di per sé, discriminazione
 - lo **scarso rendimento** può costituire anche g.m.o.
- In tema di **motivo soggettivo**:
 - la nuova nozione di **abuso del potere disciplinare** come presupposto della reintegrazione
 - la **continuità concettuale tra g.m.o. e g.m.s.** nel caso dell'**insufficienza della prova**

I punti critici in sede di giurisprudenza **costituzionale**

- dualismo tra rapporti **vecchi e nuovi**
 - giurisprudenza costit. su mutam. disciplina dei **contratti di durata**
 - escludere i **lic. collettivi** dalla riforma sarebbe **eccesso di delega**
- il passaggio **da *property rule* a *liability rule***
 - la sentenza C. cost. n. 46/2000 sul referendum radicale
- il **limite massimo dell'indennizzo**
 - precedenti non contestati delle leggi 108/1990 e 92/2012
- in tema di **licenziamento disciplinare**
 - la distinzione tra abuso del potere e difetto del motivo...
 - ... e la conseq. limitazione del principio di proporzionalità

Un fattore decisivo per l'esito positivo del vaglio costituzionale

Se l'analisi econometrica consentirà di affermare che la riforma ha prodotto un **rilevante aumento del tempo indeterminato** sia nelle nuove assunzioni, sia nelle conversioni di contratti a termine, questo costituirà una ragione **evolissima giustificazione ulteriore** per la flessibilizzazione del rapporto, anche in relazione all'art. 35 Cost.



Le nuove norme sullo
ius variandi,
i controlli a distanza
e la somministrazione

Il nuovo *ius variandi* in tema di mansioni

- Si tratta della sistemazione organica di un insieme di **norme preesistenti**...
- ... mirate a favorire la continuità del rapporto rispetto al licenziamento per g.m.o.:
- il **filtro del g.m.o.** opera esattamente allo stesso modo **per mansioni e licenziamento**

CURIOSITÀ: A 40 ANNI DALL'INQUADRAMENTO UNICO
SI TORNA ALLA *SUMMA DIVISIO* OPERAI/IMPIEGATI

Nuova disciplina dei controlli a distanza

- **Cellulari, pc portatili** collegati in rete e **GPS sui veicoli** nel 1970 non esistevano
- da quando esistono, non sono stati **quasi mai oggetto di contrattazione** preventiva, non prevista in alcun altro Paese al mondo
- casistica di **pericolosità sociale quasi nulla**
- la nuova disciplina (diritto di informazione) appare dunque **congrua rispetto al pericolo** reale

Le novità in materia di **somministrazione**

- Viene **eliminato l'obbligo della causale** per la somministrazione a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*), perché **non genera un rapporto precario...**
- ... ma la s.t.ind. viene assoggettata allo stesso **teito del 20%** previsto per i contratti a termine (*ratio* della norma non chiara)

II. L'estensione del diritto del lavoro alle collaborazioni "eterorganizzate"



Una nuova definizione del campo di applicazione del diritto del lavoro

- Art. 2 del terzo decreto: una **nuova definizione** basata su
 - carattere **esclusivamente personale** della prest.
 - **continuità** nel tempo
 - potere del creditore di determinare **il luogo e il tempo** della prest.: la c.d. **etero-organizzazione**
- derogabilità mediante ccnl di settore
- esclusione per i membri di organi societari, albi profess., ricerca scientifica, attività CONI
- possibilità di contr. individuale **certificato**

Che cosa cambia sul fronte delle collaborazioni autonome

- Aboliti (il tipo contrattuale e) il requisito del «progetto» posto dalla Legge Biagi...
- ... e la «doppia presunzione» di subordinazione posta dalla L. Fornero 2012...
- ... non avremo più il magazziniere a partita Iva, né la segretaria d'ufficio «a progetto»
- Ma la collaborazione continuativa, a termine o a t. indeterminato, torna libera fuori azienda

Un ritorno alle origini

IL COORDINAMENTO SPAZIO-TEMPORALE COME TRATTO ESSENZIALE DELLA FATTISPECIE PRE-BARASSIANA

- La **legge n. 80/1898** sull'assicurazione infortuni faceva riferimento alla dislocazione fisica del prestatore «negli opifici industriali» o «nelle miniere, cave e torbiere» (art. 1), o comunque «fuori della propria abitazione» (art. 2)
- La **legge n. 242 /1902** sul lavoro delle donne e dei fanciulli, poi la **legge n. 489 /1907** sul rip. settimanale, si applicano a chi lavora «negli opifici industriali»

Una semplificazione tipologica per qualche aspetto discutibile

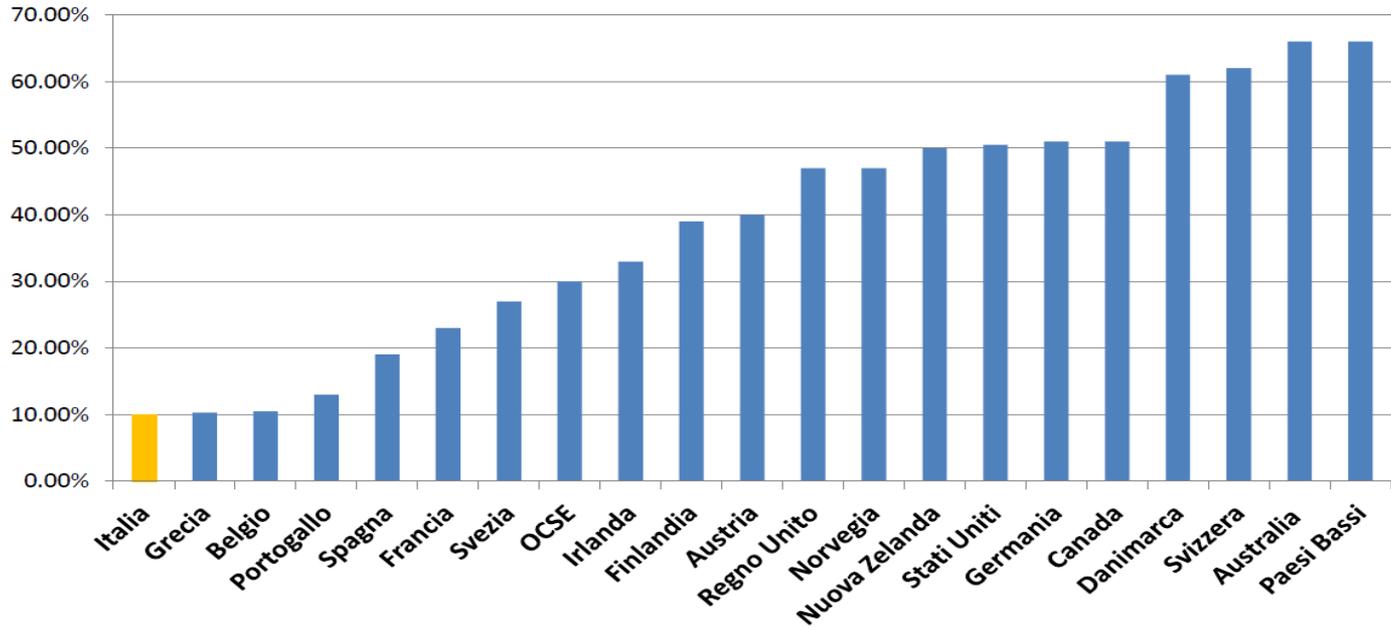
- L'*overshooting* sull'**associazione in partecipazione** (si poteva limitare ai redditi bassi)
- la soppressione senza effetto pratico (e un po' faziosa) del **lavoro ripartito** o *job sharing*
- la soppressione mancata: sarebbe stato possibile assorbire il **lavoro intermittente** nel part-time con clausola elastica

Ora la vera partita è fra contratto a t. indeterminato e a termine

- La scelta che **non** è stata compiuta: un **costo di separazione identico** nei due casi
- perché con i nuovi decreti **non** è stata **ridotta la durata massima del c.a.t.** rispetto al d. Poletti
- deve affermarsi l'idea del contratto «ad **affidamento crescente**»
- se non si vuole che l'indennizzo min. di 4 mesi favorisca il contratto a termine iniziale, occorre compensarlo con un **allungamento contrattuale dei periodi di prova**

Perché il contratto a tutele crescenti

Quota di giovani che ricevono formazione sul lavoro (20-24 anni)



Fonte: OCSE, Education at a Glance 2012

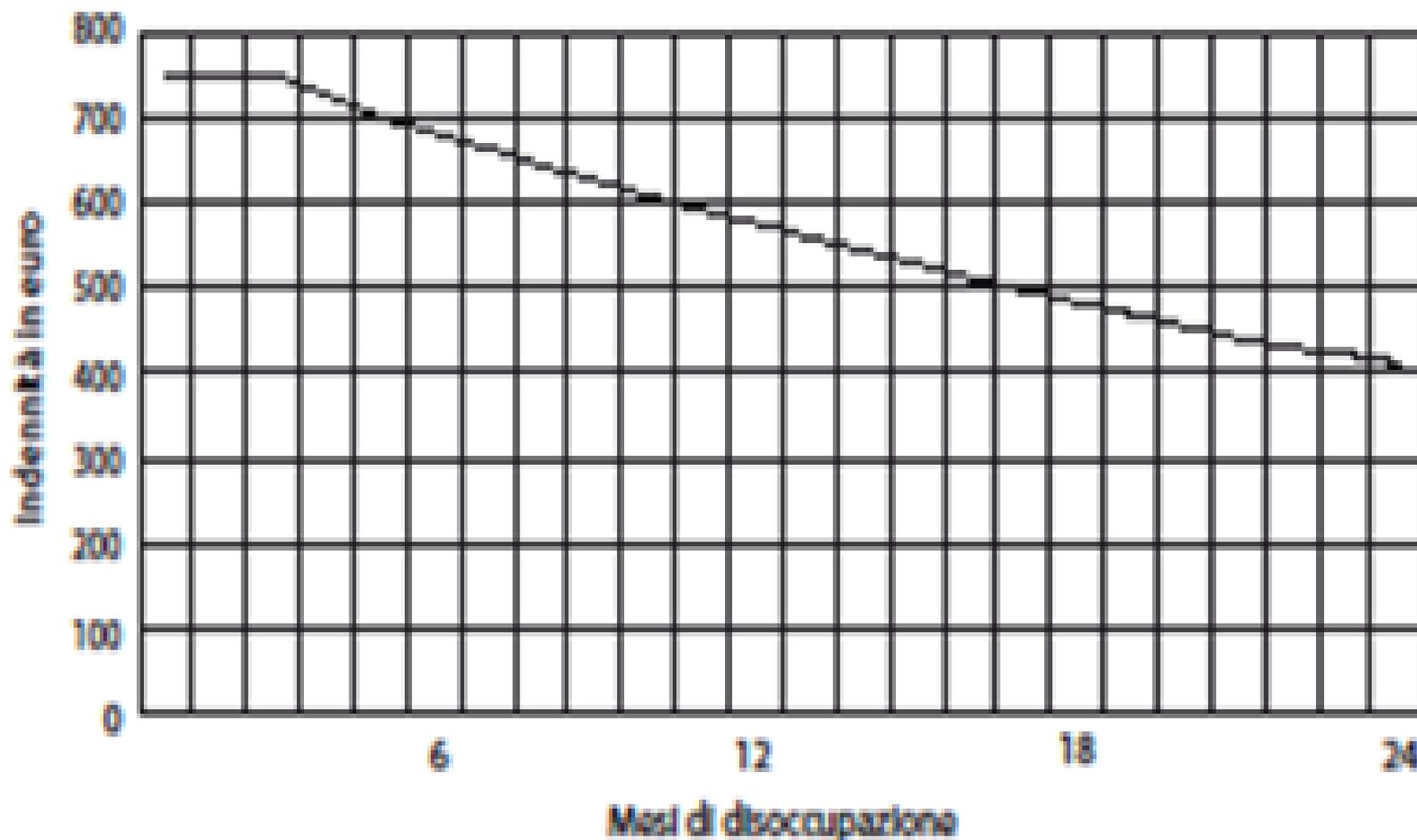
Se le assunzioni a tempo indeterminato passeranno dal 15% dell'autunno scorso al doppio o al triplo, aumenterà anche la formazione in fase di accesso?



III. Il trattamento universale di disoccupazione

UN'ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE SECONDO I MIGLIORI STANDARD EUROPEI

Nuova ASpl (ultima retribuzione mensile € 1000)



La sicurezza economica sarà ora garantita non da Cig ma da Naspi

- Carattere davvero **universale** della **Naspi**
- **Cig estesa alle pmi**, ma ricondotta alla sua funzione originaria e limitata nella durata
- l'effetto possibile di un'**ind. complementare** (10 o 15%) contrattata a carico dell'impresa
- i 24 mesi di Naspi **basteranno?**
(gli *unempl. spells* torneranno quelli di prima?)

Gli *unemployment spells* in Italia: entro quanto tempo si ritrova(va) 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

Tre interrogativi sul funzionamento del nuovo regime

- Sarà davvero effettiva la **nuova disciplina della Cassa integrazione**, o si continuerà a usarla per nascondere la disoccupazione?
- Con la minore rigidità del mercato e del tessuto produttivo e i maggiori stimoli **si ridurrà la durata media della disoccupazione?**
- Contribuirà a questo effetto positivo un vero miglioramento dei **servizi per l'impiego?**



IV. I nuovi servizi per l'impiego e il contratto di ricollocazione

Tre problemi non secondari

- L'assenza della necessaria fase di **sperimentazione**
- un contesto istituzionale di straordinaria **complessità e incertezza**
 - superamento delle **province**
 - riforma del **Titolo V della Costituzione** in corso
- una struttura ministeriale che appare ancora troppo legata al vecchio **approccio burocratico**

La scelta della cooperazione e concorrenza pubblico-privato

- L'opzione tra il **modello lombardo** e quello **laziale** circa i rapporti tra Cpl e APL
- Lo schema operativo olandese (ma anche USA e RFT) fondato sul **voucher – e contratto – di ricollocazione...**
- ... strumento per una **condizionalità** effettiva del sostegno del reddito...
- ... ma proprio per questo può funzionare solo **se il sistema interiorizza questo principio**

L'agenzia per le politiche attive (Anpal)

- Anticipa mediante accordo Stato-Regioni la **ricentralizzazione** delle politiche attive che sarà disposta dalla riforma costituz.
- Compiti:
 - **fissare gli standard** di efficienza ed efficacia
 - **controllarne il rispetto** da parte delle Regioni
 - **dare aiuto (surrogarsi?)** alle Regioni inadempienti

Anpal: tre questioni cruciali che non dipendono dalla legge

- Prevarrà o no la volontà di dar vita a una **struttura fortemente orientata al risultato?**
- si collegheranno le **pol. passive e attive?**
- la nuova agenzia nazionale diventa **organo di valutazione** dei servizi regionali per l'impiego...
... ma **funzionerà la valutazione dell'operato** dell'agenzia da parte dell'Isfol?



Per riassumere

Che cosa ci dirà se e come cambia il diritto vivente

- % tempo indeterminato nel flusso delle assunzioni
- % di formazione in az. nella fase di primo accesso
- % di conciliazione sui licenziamenti
- riduzione del tasso del contenzioso
- accettazione del nuovo app. sanzionatorio da parte della giurisprudenza ordinaria e costituz.
- effettivo ritorno Cig a sua funzione originaria
- condizionalità sostegno reddito (n° casi in cui si attiva)
- % successo dei contratti di ricollocazione
- riduzione di durata media della disoccupazione



Grazie della vostra attenzione

Queste slides sono disponibili sui siti
www.fondazionegiuseppepera.it e www.pietroichino.it