

LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA PROSPETTIVE DI MODIFICA ED IMPLEMENTAZIONI*

MARCO LAI**

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Il mercato del lavoro italiano (cenni) e l'impatto della riforma sulle questioni inerenti la salute e sicurezza del lavoro. - 3. La flexicurity e la sua problematica applicazione in Italia. - 4. La riforma del mercato del lavoro (linee generali). - 5. Gli effetti della riforma sulle tipologie contrattuali. - 6. Le priorità di intervento.

1. Premessa

A distanza di quasi un anno dall'entrata in vigore della legge n. 92/2012, di riforma del mercato del lavoro, che dispone per una complessiva rivisitazione della materia¹, il nuovo Governo si accinge ad alcune modifiche ed integrazioni. Al riguardo pare opportuno riflettere, sulla base dei primi dati empirici, sugli effetti della riforma in un contesto, quale quello italiano, di perdurante crisi economica e produttiva. La stessa legge insiste peraltro sulla necessità di attivare, anche nel nostro Paese, un'azione di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, nella consapevolezza che senza un'informazione dettagliata sarà difficile comprendere l'impatto degli interventi realizzati e procedere ad eventuali correzioni.

* Mentre il presente contributo era in corso di stampa è stato emanato il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 99, che contiene, tra l'altro, una serie di incentivi per le assunzioni, specie di giovani fino a 29 anni, e modifiche alle norme della legge n. 92/2012 che regolano la flessibilità in entrata. Di tale disciplina non si è tenuto conto.

** Docente di diritto del lavoro e legislazione antinfortunistica presso l'Università di Firenze.

¹ Sulla riforma del mercato del lavoro, si veda, in particolare, T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, pp. 1 ss.; M. MAGNANI-M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012; M. CINELLI, G. FERRARO e O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013.

2. Il mercato del lavoro italiano (cenni) e l'impatto della riforma sulle questioni inerenti la salute e sicurezza del lavoro

La legge di riforma del mercato del lavoro si inserisce in un contesto di forte recessione (- 2,2 % il tasso di variazione del PIL nel 2012), con effetti penalizzanti sull'intera economia.

Trovano conferma d'altro lato, i tradizionali squilibri che caratterizzano il mercato del lavoro italiano: tra uomini e donne; tra giovani ed adulti; tra diverse aree territoriali (le note 3 G: gender, generation, geographic).

In base ai dati statistici più recenti², diminuisce il tasso di occupazione (56,3%) mentre il tasso di disoccupazione si attesta all'11,5% (in aumento di 1,1 punti percentuali negli ultimi dodici mesi). La parziale tenuta del tasso di disoccupazione italiano, rispetto ad una media europea del 12,1%, è del resto dovuta al rilievo della cassa integrazione, ordinaria e straordinaria, dei contratti di solidarietà, degli ammortizzatori sociali in deroga, strumenti non presenti in altri Stati europei, in mancanza dei quali il livello di disoccupazione nel nostro Paese avrebbe raggiunto livelli ben maggiori (la copertura prevista per la cassa integrazione in deroga è peraltro di circa 1,530 miliardi a fronte di un fabbisogno stimato in circa 2,750 miliardi di euro).

I nuovi indicatori complementari al tasso di disoccupazione³ evidenziano d'altro lato come nel nostro Paese la quota di inattivi e di lavoratori scoraggiati, che non cercano lavoro perché convinti di non trovarlo, sia tre volte superiore alla media europea. Le persone potenzialmente impiegabili nel processo produttivo (inattivi più disoccupati) hanno raggiunto nel 2012 la ragguardevole cifra di 5 milioni e 831 mila persone. In crescita anche i disoccupati part time (605.000 sempre nel 2012), cioè coloro che vorrebbero lavorare di più ma sono costretti dalla recessione ad orari ridotti.

Aumenta la ricerca di lavoro, specie da parte della componente femminile, al fine di incrementare il reddito familiare, in sofferenza a causa della perdita dei posti di lavoro o di riduzione del salario reale da parte dei c.d. "lavoratori primari".

In particolare cresce il divario tra chi è dentro e chi è fuori dal mercato del lavoro ("il muro dei 40 anni"). Il titolo di studio, se non conseguito in tempo utile, non è più garanzia di impiego (i disoccupati trentenni con laurea sono più numerosi di quelli con diploma). Il tasso di disoccupazione tra i giovani (15-24 anni) raggiunge il 38,4% (l'Italia è il Paese europeo che, dopo Grecia e Spagna, presenta il più alto tasso di disoccupazione giovanile)⁴.

È in tale contesto che va considerato il problematico raccordo tra riforma del

² Cfr. ISTAT, *Occupati e disoccupati (mensili)*, 30 aprile 2013.

³ Cfr. ISTAT, *Disoccupati, inattivi, sottoccupati*, 13 aprile 2013.

⁴ Cresce in particolare il lavoro a termine (10,4% sul totale dei dipendenti), che in Italia, rispetto al resto dell'Unione europea, interessa prevalentemente il lavoro giovanile.

mercato del lavoro, che ha tra le finalità dichiarate il rilancio dell'occupazione giovanile, e riforma pensionistica (legge n. 214/2011) che, elevando in modo considerevole l'età di pensionamento, riduce di fatto, per l'immediato, la possibilità di un ricambio occupazionale.

Aspetto finora del tutto trascurato è peraltro il possibile impatto della disciplina contenuta nella legge n. 92/2012, sulle questioni inerenti la salute e sicurezza del lavoro, con particolare riguardo alla c.d. "flessibilità in entrata" (modifica delle diverse tipologie contrattuali) nonché alle particolari condizioni dei "lavoratori anziani".

Sul primo punto è da evidenziare come negli ultimi anni gli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro si siano fortemente intrecciati con quelli per la lotta al lavoro nero e sommerso. Al riguardo, oltre alle disposizioni specifiche per il contrasto del lavoro irregolare (art. 14, D.Lgs. n. 81/2008), è da richiamare in special modo la previsione che obbliga a considerare nella valutazione dei rischi, anche i rischi "connessi con la specifica tipologia contrattuale" utilizzata (insieme a quelli legati alla differenza di genere, all'età ed alla provenienza da altri Paesi; art. 28, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008), in ragione della scarsa conoscenza dell'ambiente in cui si va ad operare. Se tra le finalità della riforma del mercato del lavoro vi è il contrasto alle c.d. "flessibilità malate" (false partite IVA, lavoro a progetto, ecc...), ripristinando le finalità originarie di ciascuna fattispecie contrattuale, pare opportuno perseguire tale obiettivo anche tramite specifiche "azioni positive" in materia di salute e sicurezza. D'altro lato se si considera l'apprendistato quale "canale privilegiato" per l'impiego dei giovani (portando a compimento la disciplina posta dal D.Lgs. n. 167/2011, c.d. Testo unico dell'apprendistato), si pone il problema della qualità della formazione erogata in apprendistato, ivi compresa quella alla sicurezza, a partire dall'affidabilità del soggetto formatore e dalla certificazione della formazione ricevuta.

Altro punto di attenzione è quello relativo alle condizioni dei lavoratori "anziani". L'innalzamento dei requisiti necessari per raggiungere il pensionamento, operato dalla legge n. 214/2011, comporta infatti un ripensamento non solo nella direzione della continuità dell'impiego e del sostegno al reddito ma anche delle condizioni di salute, sia sul piano fisico che mentale, e di sicurezza, dei lavoratori ultra 60/65 anni. Questione che verrà ad interessare anche il rapporto assicurativo e che potrebbe essere affrontata attraverso soluzioni contrattuali innovative⁵.

3. La flexicurity e la sua problematica applicazione in Italia

La prospettiva del rilancio di un'idea di Europa che sappia coniugare la flessibilità con la sicurezza del lavoro, ed al contempo la competitività con la coesione

⁵ Cfr. *infra*.

sociale, diventa parte integrante della strategia UE “Europa 2020” (comunicazione della Commissione UE, marzo 2010), con l’obiettivo di occupare il 75% degli europei nella fascia di età 20/64 anni (oggi al 69%). In tal senso è anche la nota lettera della Banca Centrale Europea (BCE) all’Italia, del 5 agosto 2011.

Si è molto richiamato il “modello scandinavo” di flexicurity, a cui anche il nostro Paese dovrebbe ispirarsi.

Tratti distintivi del c.d. “*triangolo d’oro*” della flexicurity sono in particolare:

- una regolazione flessibile delle entrate e delle uscite nei rapporti di lavoro;
- la sicurezza del reddito in caso di difficoltà occupazionale (sospensione/cessazione del rapporto di lavoro);
- un sistema efficace di politiche attive, al fine del reimpiego.

Fermo restando i dubbi circa l’esportabilità nel nostro Paese di modelli validi per altri contesti territoriali, con diversa cultura del lavoro e delle relazioni sindacali, è da sottolineare la difficoltà applicativa di tali elementi nello scenario italiano.

Sul primo punto si è registrato infatti da un lato un ampliamento dei contratti non standard, non sempre utilizzati per le finalità originarie, e dall’altro una disciplina sostanzialmente rigida in materia di licenziamenti (su entrambi gli aspetti la disciplina contenuta nella legge n. 92/2012 ha apportato significative modifiche). Per il sostegno al reddito interviene la Cig, istituto sconosciuto all’estero, ma con rilevanti limiti applicativi per settori e soglie dimensionali (da qui il ricorso “straordinario” agli ammortizzatori in deroga); scarse sono risultate invece le tutele in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ora unificate nell’Assicurazione sociale per l’Impiego (ASpI). È da evidenziare in particolare il difficoltoso raccordo, anche sul piano istituzionale, tra “politiche passive” (di competenza esclusiva statale) e “politiche attive” - servizi per l’impiego e formazione professionale - (di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni). L’offerta formativa è infatti spesso sganciata dalle effettive necessità locali e privilegiate sono le “politiche passive”, rispetto alle “attive”, più in un’ottica di incentivi alle assunzioni e di riduzione del costo del lavoro, che di implementazione dei servizi per l’impiego.

4. La riforma del mercato del lavoro (linee generali)

Richiamando i tratti essenziali della riforma è da sottolineare come la legge 92/2012 si articoli su quattro filoni principali:

- la revisione delle tipologie contrattuali (cosiddetta “flessibilità in entrata”), contrastando l’uso distorto della flessibilità, spesso realizzato in questi anni, con ripristino delle finalità originarie di ciascuna fattispecie contrattuale;

- la “flessibilità in uscita”, incentrata in particolare in una regolazione, meno garantista, dell’art. 18, dello Statuto dei lavoratori, sul licenziamento individuale;
- la disciplina degli ammortizzatori sociali, potendosi distinguere al riguardo tra interventi a sostegno di chi perde il posto di lavoro (nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego - Aspi), e tutele in costanza di rapporto di lavoro, con particolare attenzione alla protezione dei lavoratori anziani;
- le politiche attive ed i servizi per l’impiego, rinnovandosi la delega al Governo per un riordino complessivo della materia.

a) La c.d. flessibilità in entrata

In merito alla ridefinizione delle tipologie contrattuali le scelte di fondo sono state quelle di:

- considerare l’apprendistato come modalità prevalente per l’ingresso dei giovani nel mondo del lavoro (si veda già in tal senso la disciplina posta dal D.Lgs.n.167/2011, c.d. “Testo Unico dell’apprendistato”), con vincoli alla stabilizzazione degli apprendisti (la previsione non riguarda le aziende di minori dimensioni);
- contrasto alle c.d. “flessibilità malate” (associati in partecipazione, false partite IVA e lavoro a progetto, tirocini), ripristinando le finalità originarie di ciascuna fattispecie contrattuale;
- incentivare la stabilizzazione dei contratti a tempo determinato, prevedendosi, tra l’altro, una maggiorazione contributiva dell’1,4% finalizzata alla estensione delle tutele nei casi di cessazione del rapporto (ASpi), pur con rilevanti eccezioni (lavoratori assunti in sostituzione di lavoratori assenti, stagionali, apprendisti, assunti a termine nella Pubblica Amministrazione). Si modifica in particolare, su più punti, la disciplina posta dal D.Lgs. n. 368/2001 (ad esempio: il primo rapporto a termine, di durata non superiore a 12 mesi, potrà essere sottoscritto senza causale; si allungano i tempi di prosecuzione oltre la scadenza senza conversione in contratto a tempo indeterminato; si amplia l’intervallo di tempo tra un contratto e l’altro ai fini della riassunzione, con possibilità peraltro di stabilire termini ridotti ad opera della contrattazione collettiva⁶);
- una più stringente disciplina dei contratti a progetto (non potendo, tra l’altro, il progetto consistere nella mera riproposizione dell’oggetto sociale del committente, né comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi; la previsione di un compenso minimo determinato dalla contrattazione collettiva), a cui si accompagna la progressiva parificazione contributiva con il lavoro subordinato (33% a decorrere dal 2018).

⁶ Cfr. le modifiche apportate dalla legge n. 134/2012.

Di fatto, rispetto alle proposte di drastico sfoltimento delle tipologie contrattuali, a cui non era estranea la prospettiva del c.d. “contratto unico”⁷, non si abroga nessuna delle tipologie contrattuali preesistenti, se non il contratto di inserimento (misura parzialmente compensata dalle disposizioni relative agli incentivi all’occupazione per i lavoratori ultracinquantenni e per le donne nelle aree svantaggiate).

b) La c.d. flessibilità in uscita

Riguardo alla c.d. flessibilità in uscita, nuova formulazione dell’art.18, Stat.lav., la riforma operata dalla legge 92/2012, pur lasciando inalterate le definizioni delle diverse fattispecie di licenziamento, introduce distinti regimi sanzionatori a seconda della natura del licenziamento illegittimo, il quale potrà essere: *discriminatorio*; *disciplinare* (intimato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo); *per motivi economici* (giustificato motivo oggettivo). Si stabilisce dunque una disciplina differenziata che rischia di aumentare il contenzioso rispetto all’assetto normativo precedente. L’attenzione si è peraltro per lo più concentrata sul licenziamento per “motivi economici” (per “giustificato motivo oggettivo”) e sul prospettato superamento della sanzione della reintegrazione; altrettanto rilevanti sono tuttavia i profili interpretativi che solleva la nuova disciplina del licenziamento disciplinare, coinvolgendo anche il ruolo della contrattazione collettiva. Il punto merita di essere brevemente richiamato: per il *licenziamento disciplinare*, illegittimo per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo (annullabilità) trovano applicazione due distinti regimi sanzionatori. Se il fatto contestato (ad esempio un furto) non sussiste ovvero se il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa (diversa dal licenziamento) sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, il lavoratore ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro oltre ad un risarcimento che non può essere superiore a dodici mensilità (dedotto l’*aliunde perceptum*, quanto cioè percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione - *aliunde percipiendum*). Nelle “*altre ipotesi*” in cui il giudice accerti che la violazione sussiste ma non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa (ad esempio un danno non intenzionale al patrimonio aziendale) il lavoratore non ha diritto alla reintegrazione (il rapporto di lavoro è risolto) ma solo ad un’indennità risarcitoria omnicomprensiva tra un minimo di dodici ed un massimo di ventiquattro mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all’anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell’attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti.

⁷ Cfr. T. BOERI-P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Padova, 2008.

Al riguardo è da sottolineare il rilievo che assume la contrattazione collettiva in merito alla tipizzazione delle mancanze e delle correlate sanzioni disciplinari (conservative); in assenza di disciplina collettiva applicabile non è da ritenere comunque automatica la risoluzione del rapporto di lavoro, con solo indennizzo economico, dal momento che il giudice dovrà accertare il rispetto del principio di proporzionalità, di cui all'art. 2106 del codice civile, tra infrazione e sanzione (in tal senso sono orientate parte delle sentenze applicative della nuova disciplina; tra queste, ordinanza Trib. Bologna, 15 ottobre 2012; di contrario avviso Trib. Voghera, 14 marzo 2013).

Da vedere con favore è peraltro la preventiva procedura conciliativa, obbligatoriamente introdotta per il licenziamento per motivi economici, volta a ridurre il contenzioso giudiziario, secondo quel modello tedesco, spesso evocato, in cui gran parte delle controversie di lavoro sono risolte tramite le procedure di conciliazione aziendale. Di interesse anche la previsione di una specifica procedura d'urgenza per le controversie in materia di licenziamenti, stabilendosi, tra l'altro, che alla trattazione di tali controversie devono essere riservati particolari giorni nel calendario delle udienze. Perché l'indicazione sia efficace è del resto indispensabile un significativo rafforzamento degli organici giudiziari.

c) I nuovi ammortizzatori sociali

Il riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali operato dalla legge 92/2012 si articola principalmente nelle tutele per il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, tramite l'istituzione di *Fondi di solidarietà bilaterali* per i settori non coperti dalla cassa integrazione e nelle tutele in caso di perdita del lavoro, tramite l'istituzione dell'*Assicurazione Sociale per l'Impiego* (ASpI), destinata a sostituire a regime (2017) l'indennità di mobilità e le diverse indennità di disoccupazione. Sono peraltro da richiamare anche le previsioni volte a promuovere l'esodo, in caso di eccedenza di personale, dei lavoratori prossimi al pensionamento.

Per i settori privi di cassa integrazione al fine di assicurare ai lavoratori, in una prospettiva tendenzialmente universalistica, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, superando progressivamente l'attuale sistema di ammortizzatori in deroga, si prospettano, attraverso l'istituzione di Fondi specifici, sostanzialmente due modelli:

*un modello obbligatorio, per le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti, incentrato su *Fondi di solidarietà*, promossi dalla contrattazione collettiva, recepiti con decreto, operanti presso l'Inps e gestiti da un comitato amministratore composto, in prevalenza, da esperti designati dalle parti sociali (per i settori non coperti da accordi collettivi è prevista l'istituzione di un *Fondo di solidarietà residuale*, per le imprese comunque superiori ai 15 dipendenti);

*un modello “alternativo”, per quei settori in cui siano già operanti consolidati sistemi di bilateralità, di particolare interesse anche per le imprese con meno di 15 dipendenti, incentrato su *Fondi bilaterali*, le cui regole di funzionamento, pur affidate alla contrattazione collettiva ed ai rispettivi atti istitutivi, devono ispirarsi a requisiti di affidabilità per la corretta gestione e a criteri per la contabilità tecnica stabiliti tramite decreto.

Vengono peraltro portate a regime le norme di estensione annuale della Cigs, con relative aliquote contributive a carico dei datori di lavoro, in determinati settori (imprese esercenti attività commerciali, agenzie di viaggio e turismo, con più di 50 dipendenti; imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti; imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, a prescindere del numero dei dipendenti).

Con riguardo alle tutele in caso di perdita del lavoro dal 1° gennaio 2013 le indennità di disoccupazione e di mobilità sono gradualmente unificate nella nuova *Assicurazione Sociale per l'Impiego* (ASpI), con gli stessi requisiti di accesso dell'attuale indennità di disoccupazione involontaria (almeno due anni di anzianità assicurativa ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente) ed estese a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti ed i soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato, con esclusione dei soli dipendenti a tempo indeterminato della Pubblica Amministrazione e degli operai agricoli. L'ASpI è finanziata con un contributo, a carico del datore di lavoro, pari a 1,31% della retribuzione dei lavoratori a tempo indeterminato a cui si somma un contributo addizionale dell'1,4% per i rapporti di lavoro subordinato a termine (salvo categorie escluse). È poi previsto un contributo di licenziamento a favore dell'Inps, da parte del datore di lavoro, all'atto di interruzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (apprendisti compresi).

La misura dell'indennità è rapportata alla retribuzione media mensile ed è pari al 75% nei casi in cui quest'ultima sia pari o inferiore per il 2013 all'importo di 1.180 euro mensili, annualmente rivalutato; se superiore a detto importo l'indennità è incrementata di una somma pari al 25% della parte eccedente. È previsto un massimale unico (che per il 2012 è stato pari a 1.119 euro). All'indennità si applica una riduzione del 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e di un'ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese. La durata massima dell'ASpI a regime (dal 1° gennaio 2016) sarà di dodici mesi per i lavoratori di età inferiore a 55 anni e di diciotto mesi per i lavoratori di età pari o superiore a 55 anni.

Rimangono esclusi, in quanto non subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi a progetto, per i quali si stabilisce una indennità *una tantum*, in presenza di particolari condizioni. I lavoratori che possano far valere almeno tredici settimane di contribuzione negli ultimi dodici mesi hanno diritto alla cosiddetta “*mini ASpI*”, che viene a sostituire l'attuale indennità di disoccupazione a requisiti ridotti.

Significative, stante anche la recente riforma pensionistica (legge 214/11), sono infine le previsioni volte ad incentivare l'esodo, in caso di eccedenza di personale, dei lavoratori anziani, quelli cioè a cui manchino non più di quattro anni per

il raggiungimento dei requisiti necessari per il pensionamento, sulla base di accordi aziendali, con costi a carico del datore di lavoro, sul modello già sperimentato in alcuni settori (credito, trasporto aereo, poste, ecc...) (art. 4, comma 1 e seguenti, legge 92/2012).

d) Politiche attive e servizi per l'impiego

Un'ulteriore area di intervento, in realtà solo abbozzata nella riforma, riguarda le politiche attive ed i servizi per l'impiego, campo in cui sussiste un forte intreccio tra competenze statali e regionali.

I servizi per l'impiego, in raccordo con la riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla legge 92/2012, dovrebbero peraltro essere in grado di rendere operative le politiche attive del lavoro insieme al sostegno economico dei soggetti in cerca di occupazione o riqualificazione. Il modello da incentivare è quello del *welfare to work*, cioè un sistema di diritti e doveri in cui il disoccupato che viene aiutato con un sussidio economico, con la formazione professionale o con altre misure, in cambio deve impegnarsi nella ricerca del lavoro e accettare i posti che gli sono offerti.

Il rinnovato ruolo dei servizi per l'impiego è sancito dalla legge 92/2012 (art. 4, comma 33 e seguenti) attraverso, in particolare, l'indicazione di una serie di azioni da assicurare nei confronti dei soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali (quali ad esempio, tempi predefiniti per colloqui ed azioni di orientamento nonché iniziative formative e di inserimento lavorativo). L'Inps dovrà peraltro mettere a disposizione dei servizi per l'impiego la propria banca dati dei beneficiari di ammortizzatori sociali. In caso di rifiuto da parte del lavoratore di essere avviato a corsi di formazione o ad altra attività lavorativa (inquadrate in un livello retributivo superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto) vi sarà la perdita del relativo trattamento, essendo d'altro lato fatto obbligo ai servizi per l'impiego di segnalare tempestivamente tali eventi all'Inps, al fine di emettere i provvedimenti di decadenza. Si integra la delega già conferita al Governo in materia di servizi per l'impiego, differendone il termine ed estendendo l'ambito delle politiche attive. Più in generale si tende a rafforzare la *governance* del sistema, anche se non è esplicitata la proposta, contenuta invece nei lavori preparatori, della creazione di un'Agenzia nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e passive, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale.

In linea con le indicazioni dell'Unione europea si introduce anche la definizione di *apprendimento permanente*, come “qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale” (art. 4, comma 51 e seguenti). Con apposi-

to decreto attuativo (D.Lgs. n. 13/2013) si è individuato il percorso per costruire anche in Italia un sistema nazionale di certificazione delle competenze, di particolare utilità nell'attuale contesto di crisi occupazionale.

5. Gli effetti della riforma sulle tipologie contrattuali

Si discute dell'impatto della riforma sulla dinamica del mercato del lavoro, in calo per effetto del quadro congiunturale, con particolare riguardo alla disciplina meno garantista posta in materia di licenziamento (c.d. "Flessibilità in uscita") ed alle modifiche introdotte in merito alle tipologie contrattuali (c.d. "Flessibilità in entrata").

Secondo i dati del primo monitoraggio sulla legge n. 92/2012, realizzato dall'Isfol in base al sistema delle comunicazioni obbligatorie⁸, emerge come da giugno a novembre 2012 alla tendenziale flessione del quadro occupazionale⁹, si associ una redistribuzione delle forme contrattuali utilizzate¹⁰.

Si evidenzia in particolare da un lato l'aumento dell'incidenza dei contratti a tempo determinato e (almeno parzialmente) dell'apprendistato, e, dall'altro, la riduzione della quota dei contratti a progetto e del lavoro a chiamata¹¹.

Sul punto si assiste ad un processo di progressiva sostituzione tra contratto a termine e lavoro a progetto (passando, da luglio a novembre 2012, il primo dal 63,1% al 65,8% ed il secondo dall'8% al 6,2% degli avviamenti al lavoro), in base peraltro a quanto auspicato dalla riforma, volta a favorire prestazioni più prossime al lavoro subordinato. Il contratto di apprendistato, dopo la flessione del periodo maggio-agosto 2012, dovuta probabilmente alla fase di transizione successiva al varo del testo Unico (D.Lgs. n.167/2011), sembra recuperare posizioni, anche se in misura non soddisfacente rispetto a quanto prospettato.

È da segnalare peraltro come più colpita dalla riduzione degli avviamenti al lavoro sia la componente giovanile della forza lavoro, trovando così conferma una caratteristica del mercato del lavoro italiano dove i giovani sono generalmente più esposti alle variazioni di congiuntura.

Nello specifico maggiormente utilizzati risultano i contratti a termine di brevissima durata (inferiore ad un mese), che a novembre 2012 rappresentano ben il 44,6% del totale degli avviamenti a termine, mentre del tutto marginali sono le percentuali relative ai contratti di durata superiore ai 12 mesi (pari a poco più

⁸ Cfr. ISFOL, *Prime evidenze empiriche sugli effetti di alcuni aspetti della riforma del lavoro (L. n. 92/2012)*, 7 marzo 2013.

⁹ Dal mese di giugno si registrano, a novembre 2012, oltre 100.000 attivazioni in meno (di nuovi contratti di lavoro), con una diminuzione percentuale media mensile pari al 2,4%.

¹⁰ Non risultano al momento dati empirici in materia di licenziamento.

¹¹ Non tutte le misure previste dalla riforma sono peraltro visibili nel periodo considerato: alcune, come gli incentivi all'assunzione di donne e over 50, sono operative dal gennaio 2013; altre sono riconducibili al Testo Unico dell'apprendistato, in vigore dall'aprile 2012.

dell'1% del totale degli avviamenti a tempo determinato registrati a novembre 2012). In un contesto di generalizzata sfiducia, che pesa negativamente sulle decisioni di assunzione delle imprese, non pare dunque aver prodotto particolari effetti la liberalizzazione del primo contratto a termine (c.d. "acausale"), di durata fino a 12 mesi.

Per quanto riguarda l'apprendistato tra aprile e luglio 2012 gli avviamenti, mediamente attestati intorno a 25.000 mensili per le annualità 2009, 2010 e 2011, registrano, come accennato, una marcata diminuzione. Nel periodo agosto/novembre 2012 le assunzioni in apprendistato segnano una ripresa, mantenendosi su valori costanti nel quadrimestre, seppur inferiori alle attese (circa 21.000 avviamenti mensili). La disaggregazione dei dati per età mette in rilievo una forte contrazione degli avviamenti dei giovani nella fascia 15-19 anni (dal 20,4% del gennaio 2012 all'8,1% del luglio 2012), in un contesto di progressivo innalzamento dell'età media degli assunti in apprendistato. La componente femminile recupera posizioni rispetto agli anni precedenti (dal 44,1% del gennaio 2009 al 46,1% di novembre 2012), fatto in parte spiegabile per la più ampia presenza maschile nella popolazione lavorativa più giovane. In un contesto di difficoltà occupazionale diminuisce d'altro lato la percentuale di cessazioni ante-termine imputabili al lavoratore, aumentando parallelamente il peso di quelle ascrivibili, anche come mancate trasformazioni in ordinario contratto a tempo indeterminato, al datore di lavoro.

Stante i vincoli posti dalla riforma per contrastare gli abusi, le attivazioni con contratto di lavoro a progetto diminuiscono da luglio a novembre di oltre il 30%, determinando il richiamato effetto sostitutivo con il contratto a termine. La flessione degli avviamenti è più elevata per i giovani e decresce al crescere dell'età dei lavoratori, fenomeno da correlare alle modifiche introdotte dalla riforma che esclude, tra l'altro, la possibilità di stipulare lavoro a progetto per lo svolgimento di mansioni esecutive o ripetitive, dove sono in genere concentrate le classi più basse di età. Lo stesso effetto è da attribuire alle previsioni che impongono compensi minimi per i collaboratori, agganciati alla contrattazione collettiva nazionale¹².

Si conferma infine una decisa flessione degli avviamenti con contratto di lavoro a chiamata a causa della disciplina posta dalla legge n. 92/2012 che da un lato, riguardo al campo di applicazione soggettivo, ne limita l'utilizzo alle classi di età fino a 25 anni e oltre 55 anni, escludendo il carattere stagionale del contratto a chiamata, dall'altro impone l'obbligo di comunicazione della chiamata alla Direzione territoriale del lavoro, limitando dunque un uso improprio dell'istituto.

¹² "Numerosi studi hanno infatti dimostrato che a parità di profilo della prestazione lavorativa la retribuzione dei collaboratori cresce con l'età. Pertanto aver fissato una soglia retributiva minima comporta un maggior incremento del costo del lavoro, a parità di prestazione, per la componente più giovane dei collaboratori, con l'effetto di ridurre in misura maggiore gli avviamenti per le classi di età più basse"; cfr. rapporto Isfol citato, p. 16.

6. Le priorità di intervento

Si discute sulle possibili correzioni da parte del nuovo esecutivo della legge n. 92/2012, specie laddove il lodevole intento di evitare abusi, rendendo più stringenti i vincoli per le tipologie contrattuali flessibili, si è talora tradotto in uno strumento da parte delle aziende per non rinnovare i contratti di lavoro o riassumere in nero.

Sul piano del *metodo*, come già nello spirito della riforma, qualunque modifica dovrebbe essere accompagnata da una fase di sperimentazione e monitoraggio, in cui un ruolo significativo è chiamata a svolgere la contrattazione collettiva; al riguardo potrebbe tornare utile la perdurante vigenza dell'art. 8, della legge n. 148/2011 (sul "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità"), che per specifiche finalità occupazionali consente alla contrattazione collettiva decentrata una diversa regolazione, su un'ampia gamma di materie, rispetto a quella di legge o di contratto collettivo nazionale (si veda, ad esempio, l'accordo Golden Lady, del 16 luglio 2012, con il quale sono state sospese per un anno le più rigide previsioni introdotte dalla legge n. 92/2012 in materia di contratto di associazione in partecipazione (art. 2549 cod. civ.).

Nel *merito* una prima linea di intervento concerne *il lavoro dei giovani*, da raccordare anche a forme di pensionamento flessibile. Tra le proposte avanzate significativa è la *Youth Guarantee*, schema che conferisce a tutti i giovani disoccupati al di sotto di una certa età, e che si registrano come tali, il diritto di ricevere entro 4 mesi dal licenziamento o dalla fine della scuola, un'offerta di lavoro, stage, apprendistato, formazione o istruzione continua. L'obbligo di fornire l'offerta ricade sui servizi pubblici per l'impiego, in collaborazione con i soggetti privati. Schemi di questo tipo esistono da molti anni nei Paesi nordici e sono particolarmente efficaci in Svezia e Finlandia. La *Youth Guarantee* è stata votata dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione, il 28 febbraio scorso e gli Stati membri in cui la disoccupazione degli under 25 supera il 25% sono invitati a farla propria entro il 2014¹³. Al riguardo la Commissione europea mette a disposizione un'apposita linea di finanziamento e servizi di consulenza. Altra misura prospettata è la riduzione di tasse e contributi per le imprese che assumono giovani, specie a tempo indeterminato, semplificando al contempo l'apprendistato (tramite, ad esempio, la attenuazione dell'obbligo di riconferma con incentivi), fattispecie che di fatto riguarda ancora una quota marginale di giovani nel nostro Paese¹⁴; la rimozione dei vincoli posti per l'uso dei contratti a ter-

¹³ Cfr. Commissione europea, COM (2012) 729 final, del 5 dicembre 2012, *On Establishing a Youth Guarantee*.

¹⁴ Nei primi sei mesi del 2012 sono stati 195 mila i rapporti di lavoro attivati con l'apprendistato, pari al 2,9% del totale delle attivazioni. Di interesse è anche la previsione contenuta nell'Accordo interprofessionale francese, dell'11 gennaio 2013 (cfr. *infra*), di un aumento dei contributi in proporzione alla durata del contratto a tempo determinato, in modo da scoraggiare quelli di brevissima durata, che abbiamo visto essere la maggioranza.

mine (riduzione degli intervalli obbligatori tra un contratto e l'altro, causali, ecc..) potrebbe peraltro essere affidata, sulla base di specifiche esigenze, alla contrattazione collettiva, secondo il modello utilizzato per lo sviluppo di imprese di c.d. *start up* innovativo (D.L. n. 179/2012).

Di interesse sono inoltre le misure a sostegno del pensionamento flessibile e della c.d. *solidarietà intergenerazionale*, potendosi prevedere per il lavoratore a cui manchino pochi anni per il raggiungimento dei requisiti pensionistici, soluzioni contrattuali (part time o riduzioni di orario), fiscalmente incentivate e con garanzia di contribuzione piena, collegate all'inserimento di giovani al lavoro, magari con contratto di apprendistato (cfr. in tal senso il recente rinnovo contrattuale del settore chimico nonché il protocollo d'intesa territoriale siglato da Cgil-Cisl-Uil di Milano e Assolombarda, il 4 dicembre 2012; cfr. anche in questa legislatura il disegno di legge di iniziativa dei senatori Santini e Ghedini, presentato il 21 marzo 2013).

Ulteriore prospettiva di intervento è il raccordo *tra politiche passive e attive* e la *promozione delle politiche per il reimpiego*. Accanto al rinnovato ruolo dei servizi per l'impiego (pubblici e privati) nel garantire adeguate prestazioni in termini di orientamento, formazione ed inserimento al lavoro, ed alla necessaria "governance" del sistema, opportuno parrebbe coinvolgere ancor più le imprese negli interventi per la ricollocazione dei lavoratori, affidando ad esempio le persone che abbiano perso il lavoro per licenziamento per motivi economici a servizi di reimpiego, gestiti dalla bilateralità o da consorzi di imprese, con costi decrescenti a seconda della rapidità di ricollocazione (cfr. il disegno di legge n. 1481- d'iniziativa dei senatori Ichino e altri-, presentato nella scorsa legislatura). Il diritto del lavoratore alla formazione, utile per la sua maggiore occupabilità, di carattere universale, individuale ed interamente trasferibile anche nel caso in cui il lavoratore cambi azienda, è uno dei punti qualificanti dell'*Accordo interprofessionale per un nuovo modello economico e sociale al servizio della competitività delle imprese, e per la tutela del lavoro e dell'occupabilità dei lavoratori*, siglato in Francia da Cfdt, Cftc e Cgc l'11 gennaio scorso successivamente recepito in legge¹⁵.

Altra proposta significativa è la *riduzione della pressione fiscale sul lavoro stabile*, specie per quello a più bassa retribuzione (al riguardo nel documento dei saggi nominati dal Presidente della Repubblica si propone di introdurre "un credito d'imposta")¹⁶. Si tratta in particolare di intervenire sulla *riduzione del cuneo*

¹⁵ Per una sintesi cfr. M. ORI, *Accordo tra le parti sociali francesi per la sécurisation del lavoro*, in *Boll. Adapt*, 21 gennaio 2013.

¹⁶ "Un credito d'imposta va sottratto all'imposta calcolata sul reddito da lavoro personale: quello qui suggerito, per la parte eccedente l'imposta dovuta, verrebbe corrisposto al lavoratore, configurandosi quindi come un sussidio monetario. Al contrario di altri strumenti pensati per gli individui privi di un impiego retribuito (come il sussidio di disoccupazione o il reddito minimo di inserimento), il credito d'imposta, incrementando esclusivamente i redditi netti da lavoro, mira a stimolare l'occupazione; potrebbe anche contribuire all'emersione di occupazioni irregolari. D'altra parte, nel disegnare lo strumento bisognerebbe tenere conto dei rischi di evasione ed elusione e che, in mancanza di un salario orario minimo, le imprese potrebbero traslare il credito d'imposta in riduzione delle retribuzioni nette, annullandone l'effetto redistributivo", cfr. *Agenda Possibile, relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, pp.20-21.

fiscale (la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e la retribuzione netta percepita dal lavoratore) rendendo strutturale la detassazione nonché la decontribuzione del salario di produttività (cfr. l'accordo Cgil-Cisl-Uil e Confindustria, del 24 aprile 2013, che estende l'ambito di applicazione della agevolazione fiscale prevista dal Dpcm 22 gennaio 2013, e relativa circolare del Ministero del lavoro n. 15/2013)¹⁷.

*Da ultimo, ma non per questo meno importante, la *semplificazione amministrativa*, cioè la riduzione degli oneri procedurali che pesano su attività di impresa e lavoro. Al riguardo si è evidenziato come assai frequente sia l'uso di una tecnica normativa "a cascata", in cui la legge rinvia ad altri atti normativi secondari (e così via), finendo così per rendere la disciplina "incompleta, incerta e talora inefficace"¹⁸.

Quelle sopra descritte sono solo alcune priorità indispensabili per rilanciare il mercato del lavoro nell'attesa di una (auspicata) prossima ripresa.

RIASSUNTO

L'Autore dopo un richiamo ai dati recenti del mercato del lavoro italiano, che vede un forte aumento della disoccupazione giovanile, passa in rassegna le linee generali della riforma operata dalla legge n. 92/2012 (tipologie contrattuali, nuova disciplina dei licenziamenti, ammortizzatori sociali, politiche e servizi per l'impiego), mettendone in rilievo gli effetti sull'occupazione. In particolare si evidenzia come il lodevole intento di evitare abusi si è talora tradotto in uno strumento per non rinnovare i contratti di lavoro. Si individuano infine alcune piste di intervento, utili da parte del nuovo esecutivo, per fronteggiare l'emergenza occupazionale (piano straordinario per i giovani; solidarietà intergenerazionale, raccordo tra politiche passive e attive e promozione delle politiche per il reimpiego, riduzione della pressione fiscale sul lavoro, semplificazione amministrativa).

¹⁷ Per gli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello, cfr. decreto ministeriale 27 dicembre 2012.

¹⁸ "I provvedimenti legislativi adottati durante il Governo Monti ammontano complessivamente a 69, i quali rinviano a 832 atti di secondo livello da emanare da parte delle amministrazioni centrali. Circa un terzo delle norme in esse contenute rinvia a successivi atti normativi (regolamenti, Dpcm, D.p.r.); di questi, circa 319 verranno lasciati in eredità al prossimo Governo, secondo una tendenza che non è certamente nuova. Lo stesso Governo Monti ha dovuto adottare almeno 254 provvedimenti attuativi di normazione primaria approvati dai precedenti Governi", cfr. *Agenda Possibile, relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, p. 37, nota n. 2.

SUMMARY

The Author, after referring to the recent data of the Italian labour market, which is experiencing a surge in youth unemployment, moves on to review the general aspects of the reform enacted by law no. 92/2012 (types of contract, new redundancy regulations, the unemployment benefit system, policies and services for employment), emphasising the effects on employment. In particular, there is a focus on how the commendable intention to avoid abuse is sometimes translated into a means for the non-renewal of employment contracts. A number of paths of intervention are then identified, useful for the new executive, to address the employment emergency (special plan for young people; intergenerational solidarity, a link between passive and active policies and the promotion of policies for re-employment, a reduction of the tax burden regarding labour as well as administrative simplification).