

Riforme lavoro: cosa c'è all'orizzonte?

di Paola Salazar

Da più di un decennio assistiamo all'evoluzione della materia del diritto del lavoro. Ciò è avvenuto attraverso l'introduzione di novità, quali il contratto a progetto e la somministrazione di lavoro, ma anche attraverso le continue integrazioni, modifiche, aggiustamenti e ripensamenti del legislatore, in questi ultimi anni. Il nuovo Governo interviene ora sulla materia con un provvedimento urgente e con l'annuncio di interventi più strutturati, tra cui anche il progetto del nuovo codice semplificato del lavoro. Al centro ci sarà l'intera revisione delle politiche attive del lavoro, vero e proprio ostacolo strutturale del nostro mercato del lavoro: obiettivo che verrà realizzato attraverso interventi in materia di ammortizzatori sociali, di riordino delle forme contrattuali e di semplificazione degli adempimenti connessi alla gestione del rapporto di lavoro. Un programma impegnativo e ambizioso. E, auspicabilmente, ricco di promesse.



Paola Salazar, avvocatessa, ha maturato una ventennale esperienza in diritto del lavoro collaborando con importanti studi legali e di consulenza del lavoro milanesi. Collabora con lo Studio legale G. Ciampolini di Milano e con VAGB Valente e Associati GEB Partners. Collabora da anni con le più importanti case editrici del settore (Gruppo WKI, Sole24Ore, Giuffrè, Altalex) e partecipa in qualità di relatore a seminari, convegni e workshop in materia di diritto del lavoro. È socio AGI, Associazione dei giuslavoristi italiani.

Un decennio di interventi da parte del legislatore

Non è sempre facile per i professionisti che trattano quotidianamente la materia del diritto del lavoro (avvocati e consulenti del lavoro) tenere il passo con le modifiche legislative, con le istruzioni ministeriali e degli enti previdenziali, nonché con l'evoluzione dettata dagli orientamenti giurisprudenziali. Soprattutto in questi ultimi anni in cui, dopo un primo assestamento dell'ultima importante riforma introdotta con il Decreto Biagi nel 2003 (il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276) ci si è dovuti confrontare con continue integrazioni, modifiche, aggiustamenti e anche ripensamenti da parte del legislatore. E ciò solo nell'arco di un decennio.

Tali interventi si sono intensificati negli ultimi quattro anni e sono stati accompagnati anche dalla rivoluzione che si è avuta nel sistema di relazioni industriali con la revisione degli assetti contrattuali e il ruolo devoluto alla contrattazione di secondo livello, anche in deroga. Si pensi, infatti, all'Accordo Quadro sulla revisione degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 e all'Accordo Interconfederale 15 aprile 2009, dai quali sono poi scaturiti tutti i successivi Accordi, tra cui l'Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, il più recente TU in materia di rappresentanza definito con l'Accordo dato il 10 gennaio 2014 ma anche, significativamente, l'art. 8 del D.L. n. 138/2011 sugli accordi di prossimità.

In tale quadro, gli interventi effettuati a più riprese dal legislatore sulle diverse tipologie contrattuali, in primo luogo sul contratto a tempo determinato e la somministrazione di lavoro, ma anche, si consideri, sul contratto di apprendistato, le collaborazioni a progetto e le altre forme di collaborazione



autonoma (partite IVA e associazione in partecipazione), hanno influito in modo rilevante sull'attività di gestione dell'impresa, da un lato attraverso l'influenza che la corretta interpretazione delle norme esercita sulla ordinaria gestione del rapporto di lavoro e dall'altro, su un piano più prettamente sanzionatorio, sulla valutazione dei rischi derivanti dalla non corretta interpretazione e applicazione delle norme.

Si può dire, senza il timore di apparire eccessivamente catastrofici, che nello spazio di pochi anni le imprese hanno dovuto fronteggiare un vero e proprio terremoto, la revisione dell'intero sistema di contratti regolanti il rapporto di lavoro (subordinato e autonomo) accompagnato da una continua e parcellizzata revisione della materia e caratterizzato anche da una più marcata revisione delle sanzioni connesse al non corretto uso dei diversi strumenti contrattuali. Si pensi, solo per fare alcuni esempi agli interventi che a più riprese hanno interessato la disciplina del contratto a tempo determinato di cui al D.Lgs. n. 368/2001, ma si pensi anche alla introduzione, già a partire dal 2010 della possibilità, da parte della contrattazione collettiva anche di livello aziendale, di identificare nuove ipotesi di ricorso

L'ODISSEA DELLE RIFORME



alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato. Oppure si pensi a tutti i diversi e successivi interventi che si sono resi necessari per avviare il contratto di apprendistato e per regolare, normativamente, il ruolo dei diversi attori impegnati nella formazione professionale (Stato, Regioni ed Enti bilaterali). Azioni e interventi che hanno portato poi all'approvazione, nel 2011 di un

Nuove politiche per un Paese nuovo

“Da diversi anni ormai l'impianto del nostro sistema –spiega Simone Oliva, Head of Career Management di Right Management– necessita di una rivalutazione e rivisitazione delle logiche. 20 anni fa il welfare era solido



Simone Oliva

e crescente: esistevano i fondi per poter garantire delle tutele assistenzialiste. Oggi, invece, non possiamo permettercelo, a fronte soprattutto dell'improduttività e dell'inefficienza che –a causa del costo del lavoro troppo elevato– distruggono la professionalità e le competenze, qualunque sia il ruolo.

Le politiche passive, che sono state un punto di forza, oggi minano il sistema: abbiamo certamente bisogno di tutele per le fasce deboli, ma esse devono essere più democratiche, premianti e meglio distribuite e diffuse. Il mondo del lavoro e delle imprese ha bisogno di sistemi di accompagnamento –con politiche attive– delle persone verso il 'nuovo'. Si tratta di incentivare e valorizzare davvero i talenti, le competenze e le esperienze, dei giovani come dei senior, in una politica meritocratica.

La situazione italiana è ulteriormente complicata a causa della resistenza culturale: si pensa ancora che il contratto a tempo indeterminato significhi 'indefinito'; mentre, appunto, è 'indeterminato'. Per un nuovo Paese, più produttivo, efficiente e snello è necessario aprirsi a nuovi modelli, soprattutto di pensiero.

Sia dal lato delle imprese, sia dal lato dei dipendenti, occorre oggi occuparsi in

modo continuativo della formazione: accrescere le proprie competenze, accumulare esperienze e valore e darsi la possibilità di spenderli al meglio, dove il mercato le richiede.

A mio avviso una politica più produttiva, e meno ideologica, dovrebbe consentire l'alleggerimento del sistema pubblico –improduttivo e inefficace– e, di conseguenza, dei suoi costi, permettendo sia agli operatori del settore sia agli enti pubblici di esercitare ognuno il proprio mestiere al meglio in sinergia.

Una delle maggiori criticità italiane è la mancanza di un rapporto concreto, interdipendente, tra il sistema scolastico-accademico e il mondo del lavoro: le aziende devono entrare nell'ambito formativo e viceversa...

La nuova riforma del lavoro porta con sé, in parte, i nuovi paradigmi. Ma, da sola, non è abbastanza. Il sistema deve essere rivisto completamente. Oggi 'si entra e si esce' dal mondo del lavoro a una velocità 'folle': bisogna andare alla stessa velocità, essere sempre pronti e presenti. Creare valore per sé e, quindi, anche per il mercato delle imprese”.



TU in materia di apprendistato. Per non parlare della Riforma del processo del lavoro avvenuta nel 2010 con la legge denominata Collegato lavoro (L. 4 novembre 2010, n. 183) e, da ultimo con le novità introdotte dalla Riforma Fornero del 2012. Riforma che, al dichiarato fine di “realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione” ha posto tali e tanti vincoli nella gestione di alcune forme di contratto (si pensi alle collaborazioni a progetto e ai rapporti di collaborazione con i titolari di partita IVA solo per fare alcuni esempi) da determinare una maggiore chiusura, da parte delle imprese, verso ogni forma di rapporto di lavoro che non fosse di lavoro subordinato di tipo standard, ossia a tempo indeterminato. E ciò, in un momento in cui proprio a causa della forte crisi economica le aziende avrebbero avuto bisogno di una maggiore flessibilità e di un insieme di regole più semplici e più facilmente applicabili,



ai fini di una migliore pianificazione dell'attività di gestione dell'impresa.

Questo è, in estrema sintesi, il quadro ereditato dal nuovo Governo. Il Ministro del lavoro ha quindi dovuto fare i conti, da subito, con le attese e le aspettative di semplificazione da parte degli operatori, senza pe-

Proseguire la strada della flexicurity

Stefano Colli-Lanzi, CEO di Gi Group e Presidente Gi Group Academy testimonia che con la conversione in legge del decreto Poletti e l'inizio delle discussioni sulla legge delega, che completerà il Jobs Act, siamo nuovamente



Stefano Colli-Lanzi

di fronte alla preziosa opportunità di rendere più organico e positivamente flessibile il nostro mercato del lavoro. “È auspicabile che questo accada, infatti, ridando centralità al contratto a tempo indeterminato che, in situazioni normali, rappresenta la soluzione migliore per imprese e lavoratori e proseguendo sulla strada della *flexicurity*, indicata anche dall'Europa per coniugare la flessibilità necessaria alle imprese con la sicurezza cui aspirano i lavoratori per perseguire i propri progetti di vita. In questo primo tratto di strada ci si è infatti mossi verso una maggiore flessibilità, che potremmo definire ‘buona’, contrastando l'utilizzo di strumenti di flessibilità impropria: quella che, se mal utilizzata, genera la vera precarietà (collaborazioni, contratti a progetto, false partita Iva, associazioni in partecipazione...). Si sono inoltre ridotte complicazioni e incertezze: l'eliminazione della causale dalla somministrazione a tempo determinato e dal lavoro a termine abatterà sensibilmente il numero di contenziosi inutili. Nel caso della somministrazione, poi, non trovano applicazione né il limite del 20% di utilizzo rispetto al numero dei lavoratori a tempo indeterminato assunti, né quello dei 36 mesi di durata massima. Non è, cioè, previsto alcun

limite di durata al rapporto tra azienda utilizzatrice e lavoratore in somministrazione e non vige l'obbligo di stabilizzazione: viene considerato solo un limite di sei proroghe per ogni nuovo contratto, ma non c'è alcun periodo di *stop and go* tra la stipula di un contratto e l'altro e non sussiste un diritto di precedenza dei lavoratori nelle assunzioni a tempo indeterminato, come previsto invece per il contratto a termine stipulato direttamente tra impresa e lavoratore. Infine, le nuove norme sull'apprendistato ne dovrebbero rendere più facile l'utilizzo, così che possa diventare, finalmente, il contratto di inserimento principale dei giovani nel mondo del lavoro.

Nel prosieguo dei lavori, occorrerà, come si diceva, provare a riportare il contratto a tempo indeterminato al centro del mercato del lavoro, attraverso l'introduzione delle cosiddette tutele crescenti: in caso di interruzione del rapporto di lavoro, all'ex dipendente verrebbe cioè corrisposta un'indennità proporzionata all'anzianità di servizio, unitamente a un supporto alla ricollocazione. Sarebbe poi importante adottare un codice del lavoro semplificato: un testo organico della disciplina delle diverse tipologie contrattuali, costruito per rendere più facilmente comprensibile e applicabile la legislazione sia per gli imprenditori italiani sia per gli investitori stranieri. Quanto all'apprendistato, infine, è fondamentale renderlo ancora più flessibile e conveniente, così che possa costituire il vero collegamento tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, puntando su percorsi formativi certificati”.



raltro venir meno a quegli obiettivi di tutela della persona che lavora, che costituiscono da sempre uno dei principi fondamentali del diritto del lavoro, anche a livello europeo. Problematiche strutturali che, affrontate da subito con determinazione, hanno già portato all'approvazione del D.L. 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni in L. 16 maggio 2014, n. 78. Provvedimento che ha preannunciato alcune delle più importanti misure previste dal nuovo Governo –tra cui si collocherà anche il progetto di un nuovo Codice semplificato del lavoro– e, auspicabilmente, ha restituito un po' di fiducia anche nella gestione dell'impresa. È presto per fare previsioni su quello che sarà lo sviluppo della legislazione in questa materia, ma abbiamo già alcuni elementi concreti per poter svolgere un primo esame delle novità appena approvate e di quelle che probabilmente arriveranno entro breve termine, al più tardi in autunno.

Il contratto a termine

Innanzitutto, le novità proprio in materia di contratto a termine, somministrazione di lavoro e apprendistato. Che cosa cambia, ad esempio, in materia di contratto a

termine? Cambia molto, perché a decorre dal 21 marzo 2014 (data di entrata in vigore del D.L. 20 marzo 2014, n. 34) quella che era stata introdotta dal legislatore del 2012 come eccezione in materia di contratti a termine –cioè la *a-causalità*, ossia la possibilità di non specificare nel contratto la ragione dell'assunzione a tempo determinato - diviene ora la regola. In base alle novità del decreto appena convertito in legge, per effettuare un'assunzione con contratto a tempo determinato (e ciò anche con riferimento alle assunzioni a tempo determinato finalizzate alla somministrazione di lavoro) non sarà più necessario specificare nel contratto la ragione –tecnica, organizzativa, produttiva o sostitutiva– che la legge ha sempre richiesto per giustificare la presenza in azienda di un lavoratore assunto non a tempo indeterminato. Sono però previsti dei limiti, caratterizzati ad esempio, da limite di durata massima, invariato e pari a complessivi 36 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, ovvero dal limite percentuale massimo di lavoratori assunti a tempo determinato rispetto ai lavoratori assunti a tempo indeterminato che le aziende potranno avere (20% del numero dei lavoratori in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione). Limi-

Primi passi verso la semplificazione

“Le diverse novità introdotte dal Jobs Act – spiega Pamela Bonavita, Executive Director di Page Personnel– portano il settore delle agenzie per il lavoro ad affrontare in maniera positiva la somministrazione di lavoro a tempo determinato e a rilanciarla in maniera importante, dopo la stasi degli ultimi mesi (legata anche alla congiuntura economica).



Pamela Bonavita

Dopo anni di attesa è stata introdotta la 'acausalità' per i contratti a termine e somministrazione, che stimola le aziende a far ricorso alla flessibilità normata compatibilmente alle esigenze temporanee che quotidianamente affrontano, senza dover costruire causalità *ad hoc* con l'aiuto di esperti avvocati.

Per quanto riguarda il contratto a termine è sicuramente più agevole da utilizzare ed è stato fatto un grande passo in avanti rispetto al passato, ma risulta ancora molto meno vantaggioso e flessibile del lavoro somministrato. Vediamone le differenze sostanziali.

Il lavoro a termine è soggetto al tetto quantitativo del 20%, la somministrazione invece no; le aziende, quindi, una volta saturata la soglia massima, non avranno alternativa, dovranno ricorrere alla somministrazione, se hanno ancora bisogno di flessibilità regolare; il lavoro a termine ha 5 proroghe totali, mentre la somministrazione ne ha 6 per singolo contratto (la differenza è sostanziale); il lavoro a termine ha il diritto di precedenza, la somministrazione

ne è immune; la differenza, dopo le modifiche del decreto Poletti, è rilevante. Una differenza c'è anche per il cosiddetto *stop and go*, applicabile al lavoro a termine ma non alla somministrazione.

Questa lunga lista di vantaggi consente di dire, senza timore di essere smentiti, che la somministrazione potrà assorbire tutta quella quota di lavoro flessibile che non sarà collocabile nelle nuove soglie del lavoro a tempo permettendo alle aziende di rispondere tempestivamente alle loro esigenze di flessibilità e velocità.

Un primo passo verso la semplificazione è stato fatto. Per incentivare gli investimenti, e il conseguente incremento di domanda di lavoro, e per rendere le aziende più competitive nel mercato globale, la defiscalizzazione e la riduzione del costo del lavoro restano temi centrali nel mondo del lavoro italiano. Così come restano fronti aperti quelli legati alle categorie di lavoratori svantaggiati (giovani, donne, lavoratori over 50, lavoratori in cassa integrazione...”).



ti necessari proprio per evitare un uso non corretto di tale forma di contratto e per contenere tale forma di assunzione entro ben precisi confini di legalità. E ciò nello spirito della Direttiva Europea 99/70/CE dalla quale la disciplina del contratto a termine introdotta nel 2001 trae i propri principi guida.

L'apprendistato

Altre importanti novità sono state introdotte in materia di apprendistato. In questo ambito il punto nodale dei correttivi identificati dal Governo è caratterizzato dal requisito della formazione, elemento proprio di tale tipologia contrattuale. In realtà, come testimoniato dai primi commentatori della riforma e da chi da anni si occupa di questa materia (si vedano gli approfondimenti pubblicati sul sito www.adapt.it dal prof. Michele Tiraboschi e l'area dedicata fareapprendistato.it soprattutto con riguardo alle novità in materia di stabilizzazione degli apprendisti), gli interventi previsti dal legislatore – gli ultimi di una serie di piccoli aggiustamenti che si susseguono da tre anni (da quando cioè è stato approvato ed è entrato in vigore il D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 recante il TU in materia di apprendistato)– toccano alcuni aspetti della disciplina che vengono ancora percepiti come una sorta di ostacolo verso il vero decollo del contratto di apprendistato, soprattutto di quello professionalizzante, riservato ai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni e finalizzato a fare acquisire specifiche competenze professionali. Si ribadisce, ad esempio, la rilevanza della redazione del piano formativo individuale, ma lo stesso può essere inserito anche all'interno del contratto in forma sintetica, avvalendosi dei moduli e dei formulari stabili dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Si alleggerisce, per contro, la rigidità caratterizzata dall'obbligo di avvalersi dell'offerta formativa pubblica per la formazione di tipo trasversale, ulteriore elemento percepito come un ostacolo dalle aziende di più piccola dimensione che hanno necessità di ricorrere alle strutture regionali dedicate per il completamento del percorso formativo dell'apprendista. Si introduce, questo sì, in un'ottica di migliore integrazione scuola-lavoro, la possibilità concreta di avviare da parte della contrattazione collettiva e nelle regioni che abbiano già avviato tale regolamentazione, il ricorso al contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, per lo svolgimento di attività stagionali. Purché, appunto, l'amministrazione regionale (ovvero delle Province autonome di Trento e Bolzano) sia stata virtuosa e abbia già definito un sistema di alternanza scuola-lavoro.

Il vero scoglio, percepito quale ostacolo per il decollo del contratto di apprendistato, continua a essere proprio la formazione, o meglio, la reale possibilità per l'azienda di investire su una risorsa priva di competenze professionali da far crescere al proprio interno attraverso il lavoro e da trattenere poi in azienda una volta conclu-



so il percorso formativo. Molte aziende italiane hanno infatti una necessità attuale e immediata di lavoratori già specializzati, mentre l'investimento nella formazione di risorse inquadrabili con contratto di apprendistato richiede sempre un'attività di programmazione e di pianificazione che necessita di un orizzonte temporale – e una serena prospettiva economica – di almeno due o tre anni. Un orizzonte temporale che in molti casi le aziende, soprattutto di piccola dimensione, non hanno con la conseguenza che il ricorso al contratto di apprendistato rischia ancora di continuare a non essere considerato come un'opzione effettivamente attuabile. Per tale ragione, un periodo di stabilità, anche politica, che aiuti il consolidamento e l'assestamento nell'applicazione delle norme, è ora il requisito fondamentale sul quale si giocherà il futuro del mercato del lavoro.

Altre novità

Avendo in mente questo auspicio, possono allora essere prese in considerazione le altre novità previste dal Governo le quali, orientate da un forte obiettivo di semplificazione e di razionalizzazione dell'intera materia, toccheranno diversi ambiti e, in particolare, riguarderanno l'integrale riforma del sistema degli ammortizzatori sociali al fine di consentire a coloro che percepiscono forme di sostegno del reddito il coinvolgimento attivo per essere riammessi nel mercato del lavoro. Ma l'intera revisione delle politiche attive del lavoro sarà al centro dell'agenda del Governo al fine di garantirne la fruizione sull'intero territorio nazionale, eliminando gli squilibri di tipo territoriale, così come quelli di tipo strutturale. Tale obiettivo verrà realizzato attraverso il riordino delle forme contrattuali e la semplificazione degli adempimenti connessi alla gestione del rapporto di lavoro, così come attraverso una più adeguata valutazione degli impegni familiari e genitoriali dei lavoratori, al fine di supportarli nel contemperamento degli impegni di vita e di quelli di lavoro.

Un programma impegnativo e ambizioso ma ricco di promesse in termini di contenuti.