La riforma del mercato del lavoro, un equilibrio da salvaguardare

di Giorgio Santini

La riforma del mercato del lavoro, oggi in Parlamento, frutto in larga parte di un lungo confronto tra Governo e parti sociali (conclusosi però senza Accordo) si regge su un fragile equilibrio che nell'interesse del sistema economico e sociale va salvaguardato.
Siamo di fronte, infatti, ad una riforma che, nonostante i molti limiti, è utile perché affronta e avvia a soluzione nella direzione giusta nodi storici del nostro mercato del lavoro che da anni sono oggetto di contrapposizioni frontali sul piano sociale: la regolazione della flessibilità nell'accesso al lavoro e in rapporto al rischio abusi, il dualismo degli ammortizzatori sociali tra inclusi ed esclusi, il tema della flessibilità in uscita, indicato (a torto) in sede internazionale come il problema principale del nostro mercato del lavoro.
Chi sostiene che la riforma poteva essere migliore deve considerare il contesto difficile in cui essa è maturata e i vincoli che ne hanno severamente condizionato l'esito: le risorse molto limitate, il clima emergenziale aggravato dalla caduta in recessione dell'economia, il difficile rapporto tra il Governo "tecnico" poco incline alla concertazione e le parti sociali , con le organizzazioni sindacali diffidenti dopo aver subito una pesantissima riforma previdenziale e le organizzazioni datoriali alle prese con un alto grado di litigiosità interna.
Questi vincoli accompagneranno anche il dibattito parlamentare e un intelligente azione di miglioramento sui provvedimenti più controversi può essere portata avanti solo a partire dalla condivisione della necessità di salvaguardia dell'equilibrio raggiunto.
Sui temi della flessibilità in entrata e in uscita e degli ammortizzatori sociali la riforma ha cercato di affermare principi di innovazione significativi, in buona parte riuscendovi , anche per il contributo apportato dalla negoziazione con le parti sociali.

Flessibilità in entrata e tipologie contrattuali

Relativamente alla flessibilità in entrata e alle tipologie contrattuali il Governo ha accolto la proposta delle parti sociali di far diventare l'apprendistato il canale privilegiato per l'ingresso al lavoro dei giovani e di favorire sempre attraverso l'incentivazione contributiva il re-impiego degli over 50 e delle donne. Si realizza in questo modo un sostegno alle imprese per le nuove assunzioni concentrato in modo esclusivo sulle tipologie contrattuali tendenzialmente stabili.
L'obiettivo del tutto condivisibile è quello di invertire una tendenza (accentuata negli ultimi anni dalle incertezze derivanti dalla crisi economica) che vede una prevalenza assoluta nelle assunzioni dei contratti temporanei di breve durata.

Le tipologie contrattuali flessibili non vengono cancellate ma sottoposte a maggiori vincoli con due obiettivi. Le tipologie più utilizzate (contratti a termine e somministrazione) vengono confermate e nel caso dei contratti a termine si cerca di indirizzarli, con un meccanismo di variazione del costo, dopo un periodo di utilizzo iniziale verso la stabilizzazione.
Le tipologie che maggiormente sono state fonte di abusi e utilizzo irregolare in questi anni vengono sottoposte a maggiori vincoli normativi con l'intento di ricondurle ad un uso più appropriato: si tratta del lavoro intermittente, delle associazioni in partecipazione, delle "false" partite Iva e dei tirocini/stage, dove si prevede una delega, che va esercitata in accordo con le Regioni.
Il lavoro a progetto viene apertamente indirizzato verso attività a contenuto professionale medio-alto come è giusto che sia per un rapporto di lavoro con caratteristiche spiccate di autonomia e se ne prevede la parificazione contributiva con il lavoro dipendente per assicurarne una analoga tutela sociale (da migliorare in Parlamento) e per evitare il fenomeno diffuso di dumping sui costi.
Può essere sottoposta a critiche l'intensità e la strumentazione legislativa con cui la riforma ha cercato di affrontare queste tematiche, certamente non la finalità di migliorarne la qualità dell'utilizzo e di impedire gli abusi, purtroppo estesi e diffusi.
Con questo spirito è auspicabile che il Parlamento sappia in modo condiviso e ragionevole calibrare meglio o ridurre quando sia preclusivo dell'occupabilità l'intensità dei vincoli e affidi un ruolo più forte alla contrattazione collettiva più adatta per la regolazione della flessibilità rispetto alla norma legislativa.

Ammortizzatori sociali

Nell'affrontare la riforma degli ammortizzatori sociali, la grave situazione di emergenza economica, produttiva ed occupazionale ha spinto con grande determinazione le parti sociali a richiedere al Governo, che ha accettato, il mantenimento per i prossimi anni degli ammortizzatori sociali in deroga e di introdurre con molta gradualità le trasformazioni degli strumenti di tutela sociale in caso di disoccupazione.
Anche se non se ne parla, con il Disegno di Legge vengono stanziate per i prossimi anni le risorse necessarie ad attraversare questo lungo periodo di crisi, dando in questo modo al mondo del lavoro e al sistema delle imprese una certezza certo dovuta ma non scontata, vista l'emergenza del bilancio dello Stato.
La riforma si pone l'obiettivo di costruire un sistema di ammortizzatori sociali maggiormente inclusivi e dinamici. Su forte pressione del Sindacato è stato mantenuto l'attuale impianto della Cassa Integrazione ordinaria, straordinaria, nei Contratti di solidarietà sancendo anche per il futuro l'esistenza di un solido ammortizzatore sociale per fronteggiare difficoltà produttive ed economiche senza ricorrere immediatamente ai licenziamenti. È di grande positività che l'obbligo alla tutela venga esteso anche ai settori oggi non coperti dalla Cig attraverso la costituzione per via contrattuale dei Fondi Bilaterali di Solidarietà presso l'Inps con funzioni *erga omnes*. Anche se resta da risolvere in Parlamento il problema di rendere certa l'estensione anche alle aziende sotto i 15 dipendenti, valorizzando maggiormente la bilateralità contrattuale, è di tutta evidenza che quando la riforma sarà a regime una forte tutela sociale in costanza di rapporto di lavoro sarà uno dei punti di forza di un'economia basata su una matura e condivisa coesione sociale.
A regime cambierà anche la tutela sociale in caso di disoccupazione, con la nuova denominazione della indennità di disoccupazione in Assicurazione Sociale per l'Impiego che verrà rafforzata nella copertura pressoché universale, nella durata e nel valore economico, arrivando ad inglobare nel 2017 la indennità di mobilità. A questo strumento universale si dovranno affiancare Fondi settoriali finalizzati in particolar modo alla protezione sociale dei lavoratori anziani in caso di disoccupazione, generalizzando quanto già avviene da anni in alcuni settori, tra cui si segnala per efficacia il Fondo Esuberi del settore bancario. A questa nuova funzione potrà e dovrà essere riconvertita, previo accordo tra le parti, la indennità di

mobilità quando avrà esaurito il suo attuale compito nel 2017.
Anche in questo caso il cambiamento non riduce le tutele sociali ma crea le premesse per renderle più dinamiche, affidando con più decisone alle politiche attive per il reimpiego il compito di far permanere per minor tempo possibile i lavoratori negli ammortizzatori sociali e prevedendo strumenti maggiormente mirati nei casi in cui sia più difficile la ricollocazione al lavoro, in particolare quando la disoccupazione coincide con gli ultimi 5 anni di lavoro.
Il punto maggiormente debole sta nell'incognita relativa alla capacità del sistema di vincere la sfida di passare da politiche di tutela sociale passive a un sistema più attivo e dinamico, centrato su politiche diffuse per il rapido reimpiego delle persone che perdono il lavoro, attraverso iniziative mirate di riqualificazione professionale e con un ruolo più incisivo dei soggetti pubblici e delle Agenzie private in stretto coordinamento operativo tra loro. Questa è la vera sfida che Stato, Regioni e parti sociali sono chiamate ad affrontare nei prossimi anni, per portare finalmente il mercato del lavoro italiano al livello dei migliori standard europei.

Flessibilità in uscita

È il tema che ha monopolizzato (e distorto) tutta la fase di confronto tra il Governo e le parti sociali e ancorché abbia trovato *in extremis* un punto di soluzione condiviso tra il Governo e i partiti che lo sostengono continua a generare per reazione difficoltà su altri parti della riforma.
Il clamore simbolico-mediatico ha fatto perdere di vista alcune novità interessanti che anche il mondo imprenditoriale farebbe bene a valorizzare.
Si introduce, su proposta del sindacato per dare maggior ruolo alle relazioni tra le parti rispetto al contenzioso giudiziario, una procedura preventiva obbligatoria in caso di licenziamento individuale motivato da motivi economici. È un sistema usato con grande efficacia in Germania, dove è risolutivo in gran parte dei casi senza dover ricorrere al giudice. Ora si potrà attuare anche in Italia e se interpretato con effettiva volontà di risolvere i problemi contemperando le ragioni della tutela sociale con quelle di natura economico-produttiva potrà sicuramente dare buoni risultati. Allo scopo va resa ancora più forte la procedura preventiva introducendo, in caso di mancata conciliazione la possibilità di ricorso all'arbitrato, con opportune modifiche legislative al recente Collegato Lavoro, rendendo in questo modo completo un canale volontario di soluzione dei problemi alternativo al percorso giudiziario, che resterebbe comunque nella piena disponibilità di scelta del lavoratore in caso di licenziamento.
L'art.18 non viene cancellato, viene modificato rendendolo più elastico, affidando al giudice in caso di licenziamenti illegittimi non solo la sanzione del reintegro del lavoratore ma anche l'opzione dell'indennizzo. Come tutte le soluzioni di mediazione all'inizio piace poco soprattutto a coloro che hanno affidato a questo strumento compiti di tutela o di condanna molto più intensi rispetto a quelli che realmente ha avuto e potrà avere.
Tuttavia essa rappresenta l'unica reale strada per salvaguardare la funzione dell'art.18 di tutelare i lavoratori in cso di licenziamenti illegittimi.
Si potrà così evitare di rimanere ancora per i prossimi decenni prigionieri del tabù o dell'alibi dell'art.18 e tutti potranno ora concentrare con più determinazione e maggiore condivisone ai problemi reali del mercato del lavoro italiano che hanno vieppiù bisogno di soluzione in questa lunga crisi.

Conclusioni

È bene che questa riforma utile (anche se non risolutiva) per creare maggiori opportunità di lavoro per i giovani, per allargare le tutele sociali in modo più dinamico e attivo venga approvata nei tempi previsti e con i miglioramenti possibili dal Parlamento anche per poter indirizzare l'azione di tutti i soggetti dal

Governo alle parti sociali sugli aspetti che potranno valorizzarne maggiormente le potenzialità.
Da un lato il Governo in sintonia con le Regioni è urgentemente chiamato a dare sostanza alle politiche per la crescita che pur previste nel titolo stesso della riforma del lavoro fanno tremendamente fatica a prendere corpo. Senza interventi tempestivi per sbloccare gli investimenti infrastrutturali e nelle reti energetiche/digitali, le risorse dei Fondi Europei nel Sud, i vincoli del patto di stabilità per gli i Enti Locali, senza una riforma fiscale che riduca le imposte sul lavoro e gli investimenti produttivi non basterà assolutamente migliorare le politiche del lavoro per avere più occupazione, tantomeno in un contesto che prevede un anno di recessione economica.
Dall'altro per poter entrare fin da subito nella pienezza della fase attuativa della riforma che implica un forte intervento istituzionale del Governo e delle Regioni per gli aspetti legislativi collegati che riguardano l'armonizzazione delle normative per il pubblico impiego, l'esercizio della delega sulle politiche attive del lavoro e sull'apprendimento permanente e per tutte le attività attuative necessarie per coordinare meglio le attività delle istituzioni in materia di lavoro, oggi particolarmente deboli nei Servizi per l'impiego e nelle azioni di sistema.
Alle parti sociali è richiesto uno sforzo maggiore per coordinare meglio la propria azione rispetto a quanto avvenuto in occasione della trattativa sulla riforma per dar corso fin dal prossimo rinnovo dei contratti di lavoro alla costituzione dei nuovi Fondi bilaterali di solidarietà e per la protezione sociale dei lavoratori anziani e per continuare nell'azione di decentramento della contrattazione collettiva in sede aziendale e territoriale per mettere in campo tutte le opportunità delle riforma per favorire nuove assunzioni, per il reimpiego più rapido per i lavoratori che hanno perso il lavoro con un forte coinvolgimento delle Agenzie per il Lavoro, per una regolazione condivisa delle flessibilità per un sistema produttivo più qualitativo e più competitivo in grado di assicurare crescita e occupazione.