

Contratto unico contro la precarietà

Marco Leonardi
Massimo Pallini

Al momento il dibattito sulla riforma del mercato del lavoro sembra ruotare esclusivamente attorno alle proposte di riforma della contrattazione nazionale e decentrata. Il problema della precarietà del lavoro giovanile e di un mercato del lavoro sempre più duale fatto di insiders e outsiders è rimasto momentaneamente in disparte. La ragione di questo a nostro parere è di tattica politica ma anche della mancanza di una soluzione semplice e condivisa e di rapida attuazione. Sia le ragioni di tattica politica che di sostanza potrebbero rapidamente venir meno. Il centrodestra al governo sembra voler concentrarsi sul lavoro pubblico e dopo la sconfitta sull'articolo 18 di cinque anni fa non vuole toccare le forme contrattuali del rapporto di lavoro privato: si limita a qualche generico richiamo ad una maggiore flessibilità. Il centro sinistra trova convenienza in questo momento a cavalcare la protesta contro il governo ma dopo le manifestazioni di piazza si rende conto che non può sottrarsi all'onere della proposta politica. La lotta alla precarietà è una sua bandiera e qualche primo passo è stato compiuto nel protocollo di Luglio, l'ultimo atto politico di grande rilevanza del governo Prodi, con la cancellazione di qualche forma di contratto poco utilizzato come Staff leasing o job on call e il divieto di reiterazione dei contratti a termine per più di 36 mesi. Ora il centrosinistra avrebbe l'occasione di non apparire come conservatore dello status quo, di non difendere gli insiders contro gli outsiders, se solo trovasse il modo di proporre la cancellazione dei contratti atipici e la contestuale revisione del contratto di lavoro indeterminato nel modo più condiviso e "indolore" possibile.

A noi sembra meglio una proposta "minimale o graduale" ma politicamente possibile piuttosto che una proposta "radicale" ma impossibile per l'opposizione delle parti sociali.

Sembra ormai chiaro che i contratti flessibili (co.co.pro., contratti a termine etc.) abbiano contribuito non poco ad aumentare l'occupazione. Per questa ragione molti ormai pensano che non sia opportuno cancellarli in toto ma piuttosto ricondurli in qualche modo ad una nuova forma di contratto di lavoro a tempo indeterminato, "il contratto unico" appunto che possa comprendere la maggior parte dei contratti flessibili e il contratto standard a tempo indeterminato attualmente vigente.

Esistono modi diversi di concepire un contratto unico, ognuno con i suoi pregi e difetti. I primi due sono progetti "radicali" in quanto cambiano radicalmente il contratto di lavoro e le leggi sul licenziamento, l'ultimo è un progetto "minimale o graduale" perché appone cambiamenti al contratto di lavoro indeterminato standard esistente.

Una proposta suggestiva (Boeri-Garibaldi lavoce.info) è quella di sostituire tutte le forme di contratto dipendente a termine - lasciando inalterata la regolazione dei contratti "parasubordinati" - con un contratto a tempo indeterminato che funzionerebbe così: primo anno di prova con licenziamento libero, dal secondo al terzo anno con tutela soltanto economica avverso il licenziamento, per gli anni successivi del rapporto di lavoro si applicherebbe invece la tutela reale, cioè il diritto ad essere reintegrati in caso di licenziamento per motivi ingiustificati.

Il pregio della proposta è che garantisce fin da subito un contratto a tempo indeterminato e quindi "risolve" il problema della precarietà e dà alle aziende la possibilità di investire in formazione in un contratto destinato a durare.

Le resistenze (di sindacato e Confindustria allo stesso modo) a questo tipo di soluzione sono di tre diversi tipi.

Il principale è che questo nuovo contratto sarebbe destinato a sostituire tutte le diverse tipologie di lavoro subordinato (sia a tempo indeterminato che a termine) e detterebbe un identico regime di protezione avverso il licenziamento sia per le grandi che per le piccole imprese. Ciò che in particolare preoccupa Confindustria è l'eliminazione della possibilità di ricorrere a contratti a termine per esigenze organizzative che hanno effettivamente una durata temporale limitata e predeterminata o predeterminabile, dovendo l'impresa, invece, ricorrere anche in questi casi all'assunzione del lavoratore con un contratto a tempo indeterminato. Al momento in cui viene meno l'esigenza temporanea che ne aveva richiesto l'impiego, l'impresa dovrebbe ricorrere al licenziamento con i relativi costi economici e gestionali (indennità di preavviso, costi amministrativi e consuntivi per l'atto di licenziamento, rischi di contenzioso). Una posizione di conservazione del difficile equilibrio esistente non consiglia di mettere tutto in discussione. Però è anche vero che la precarietà è un problema di dimensioni grosse e probabilmente richiede soluzioni adeguate e non solo un po' di belletto.

Un ulteriore problema è che il nuovo contratto unico, secondo la proposta Boeri-Garibaldi, dovrebbe esser applicato solo a chi entra nel mercato del lavoro o a chi cambia lavoro. Tutti i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato già esistenti non verrebbero toccati e i loro attuali diritti integralmente garantiti. Questo vuol dire però un periodo di transizione di 10-20 anni dove ci sarebbero in essere contratti diversi per lavori uguali. E soprattutto ci sarebbero grosse differenze tra generazioni con i giovani in prevalenza con i nuovi contratti unici e gli anziani con i vecchi contratti standard garantiti. In ogni caso tale soluzione, seppur non ottimale, segnerebbe un qualche miglioramento rispetto alla situazione attuale caratterizzata da giovani con contratti precari e anziani con contratti garantiti.

Il terzo problema riguarda l'articolo 18 e la flessibilità in uscita. Il vero tabù della sinistra. Il contratto unico prevede l'applicazione dell'articolo 18 ma solo dopo il terzo anno. Prima c'è un periodo di prova e due anni di licenziamento libero previa indennità monetaria (ma non è che ti licenziano proprio prima che entri in vigore la protezione dell'articolo 18?).

Noi sottolineiamo un quarto problema, che ci sembra il più grave di tutti: il contratto unico così definito comprende solo una riforma dei contratti di lavoro dipendente a termine e non i contratti "parasubordinati" (co.co.pro, co.co.co. e partite IVA). Ma il contratto di lavoro subordinato e il contratto di lavoro c.d. parasubordinato sono ormai considerati nel mercato del lavoro come due tipi di rapporti perfettamente fungibili per l'impresa; ne deriva che tra questi intercorre un rapporto da vasi comunicanti, per cui irrigidire la disciplina del contratto di lavoro subordinato (appunto, eliminando la possibilità di ricorrere a contratti a termine) significa con estrema probabilità incrementare l'uso del ricorso a quelli parasubordinati, cui continuerebbe ad applicarsi una invariata disciplina legale ancora estremamente più vantaggiosa per l'impresa (non applicandosi la tutela contro il licenziamento per tutta la durata del rapporto, né i minimi retributivi previsti dai contratti nazionali, né le più elevate aliquote contributive previdenziali).

Il maggior problema della precarietà del lavoro - non affrontato in modo realmente efficace nel protocollo di Luglio 2007, ma neppure in questa proposta di contratto unico - deriva proprio dal fatto che la grande convenienza (economica e gestionale) spinge le aziende a ricorrere in modo illecito ma quantomai diffuso a contratti "parasubordinati" per assolvere

mansioni che debbono essere svolte dal lavoro organicamente e continuativamente dentro l'organizzazione aziendale.

Il progetto di Pietro Ichino, riformulato in una versione ancor più completa e dettagliata nella relazione per il seminario di Bertinoro della Fondazione Scuola di Politica del 4 settembre 2008 e pubblicato nella rivista *Italianieuropei*, propone invece un superamento del dualismo subordinazione/parasubordinazione a fronte di una rimodulazione della tutela legale contro il licenziamento. La proposta pur lasciando inalterati i tipi contrattuali disegna un'area di "dipendenza economica", in cui verrebbero ricompresi tutti i rapporti di lavoro subordinato nonché quelli di collaborazione coordinata e continuativa da cui il prestatore tragga almeno metà del proprio reddito annuo. Tutti questi tipi di rapporti sarebbero destinatari della medesima disciplina legale.

Ad eccezione dei licenziamenti disciplinari, discriminatori o comunque per motivi illeciti cui continuerebbe ad applicarsi l'art. 18 L. n. 300/70, il lavoratore in caso di licenziamento per motivi economici od organizzativi dovrebbe ricevere dall'impresa un congruo indennizzo che cresce con l'anzianità di servizio (per esempio: una mensilità per ogni anno). Dovrebbe inoltre essere attivata un'assicurazione contro la disoccupazione, di livello scandinavo: durata pari al rapporto intercorso con limite massimo di quattro anni (per es.: copertura iniziale del 90% dell'ultima retribuzione, decrescente di anno in anno fino al 60%), condizionata alla disponibilità effettiva del lavoratore per le attività mirate alla riqualificazione professionale e alla rioccupazione. Detta assicurazione e i servizi collegati, affidati a enti bilaterali, sarebbero finanziati interamente a carico delle imprese, con un contributo determinato secondo il criterio bonus/malus: l'imprenditore che ricorre con maggiore frequenza al licenziamento per motivi economici od organizzativi vede lievitare il contributo; quello che non vi ricorre lo vede scendere. Tale sistema di indennizzo troverebbe applicazione anche alle piccole imprese ma con un massimale pari a 6 mensilità in tutti i casi in cui il lavoratore abbia un'anzianità di servizio inferiore ai 12 anni, destinato invece a incrementarsi negli anni successivi.

In sostanza Ichino, come dà atto espressamente, intende adattare la proposta di flexsecurity degli economisti Blanchard e Tirole all'Italia. La proposta si fonda su una valutazione di inadeguatezza del Giudice nel valutare "oggettivamente" la sussistenza di una causa organizzativa o economica di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, astenendosi cioè dall'operare un proprio sindacato di opportunità o di convenienza economica della scelta dell'imprenditore.

Quest'ultima proposta è sicuramente ben congegnata e degna di apprezzamento. La critica che può essergli mossa è forse quella di astrazione rispetto al contesto italiano: quasi che ci si possa di colpo trasformare in danesi o svedesi spostando repentinamente e radicalmente l'asse della tutela dei lavoratori dalla stabilità del rapporto al sostegno del reddito nei periodi di disoccupazione. Un sistema quale quello che propone Ichino con un ammortizzatore sociale così generoso (sino a 4 anni di indennità che si cumulerebbe con quelle di disoccupazione o di mobilità erogate dall'INPS) finanziato integralmente dalle imprese rischia di prestare il fianco a condotte opportunistiche da parte dei lavoratori specialmente nelle aree del paese dove vi sono meno opportunità di lavoro, così da far schizzare verso l'alto in brevissimo tempo l'onere contributivo che grava sulle imprese. Lo stesso Ichino, d'altronde, dà atto dell'arduità dell'impresa di implementare nel breve periodo un sistema simile a quello scandinavo in un paese come il nostro in cui - è triste ammetterlo - non è diffuso lo stesso senso civico.

Sul piano tecnico poi la proposta si espone anche a un utilizzo "fraudolento" da parte delle imprese, che sarebbero indotte a qualificare come licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (e a gravarsi del relativo indennizzo) licenziamenti effettivamente adottati per motivi discriminatori o illeciti così da sottrarli al sindacato del Giudice e al regime di tutela reintegratoria. In tal modo, infatti, l'onere della prova in giudizio sarebbe invertito: il lavoratore, in luogo del datore, dovrebbe offrire la difficile prova che si tratti di un licenziamento motivato da ragioni discriminatorie e illecite e non già economico-organizzative. Non appare confortare circa l'insussistenza o la governabilità di questo pericolo l'esempio, che cita Ichino, della giurisprudenza elaborata avverso le condotte antisindacali ex art. 28 St.lav.; in questo caso, infatti, il ricorrente è comunque una soggetto collettivo sindacale che il più delle volte agisce avverso una azienda in cui sono costituite rsa o rsu è dunque in condizioni (organizzative ed economiche) che rendono più agevole reperire delle prove indiziarie rispetto ad un individuo licenziato, che il giorno successivo si troverebbe al di fuori del contesto aziendale, dove oltretutto potrebbe non esservi alcuna rappresentanza sindacale in grado di aiutarlo nel reperimento di dette prove. Non è un caso che con il declinare delle adesioni alle organizzazioni sindacali sono anche andati riducendosi radicalmente il numero dei procedimenti ex art. 28.

Da tempo sosteniamo una diversa proposta di contratto unico, che è certamente molto meno "radicale", ma forse per questo più agevolmente praticabile nel contesto attuale.

La nostra idea di "contratto unico" mira anch'essa al superamento della separazione assoluta tra lavoro subordinato e collaborazione professionale svolta all'interno di un'impresa. Una separazione che ha ormai perso una reale e sicura capacità di distinguere tra diverse forme contrattuali e - soprattutto - ogni giustificazione sul piano sociale ed economico-organizzativo. In sintonia con le indicazioni della Unione europea e della nostra stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 30/1996) è giunto il momento di ripensare la stessa nozione e la disciplina legale del lavoro "dipendente" adeguandolo alla realtà del mercato del XXI secolo, riconducendo ad un unico contratto sia il lavoro qualificato come subordinato secondo i canoni dettati dal codice civile del 1942 sia il lavoro formalmente autonomo, ma prestato in modo esclusivo o prevalente "in" e "per" una organizzazione imprenditoriale. Non è dunque un elemento quantitativo/reddituale, come propone Ichino, che distinguerebbe le collaborazioni che debbono essere ascritte a questa nuova area del lavoro dipendente, ma un elemento qualitativo/organizzativo: essere soggetti che prestano il loro lavoro per un'organizzazione imprenditoriale e non offrono i loro servizi autonomamente e direttamente sul mercato.

A fronte del sostanziale ampliamento dei destinatari della tutela legale ora destinata solo al lavoro subordinato è opportuno importare in questo nuovo tipo "standard" di lavoro dipendente a tempo indeterminato - pur con cautela e ponderazione - margini di flessibilità sia in entrata sia in uscita.

La flessibilità in entrata può ottenersi in misura ragionevole (ad es. 12 mesi) attraverso periodi di prova più lunghi, da determinarsi in rapporto alla natura delle mansioni assegnate.

La flessibilità in uscita può agevolarsi - ispirandosi ai provvedimenti di riforma già attuati in **Germania** e da ultimo proposti in **Francia** al fine di ridurre il contenzioso giudiziario e il relativo rischio delle cause avverso i licenziamenti - attraverso l'attribuzione al lavoratore alle dipendenze di un'impresa con più di 15 dipendenti di una "indennità economica di licenziamento" prevista per legge e a carico del datore di lavoro, che si aggiunge al

periodo di preavviso. Questa indennità si applicherebbe solo in caso di licenziamenti individuali (e non collettivi) per giustificato motivo oggettivo (e non disciplinare).

Il meccanismo funzionerebbe in questo modo: all'atto del licenziamento per motivo oggettivo il datore di lavoro deve offrire al lavoratore l'indennità prevista per legge. Il lavoratore è libero di accettarla sino al sessantesimo giorno successivo al licenziamento o invece rifiutarla e impugnare davanti al giudice il licenziamento; ma in quest'ultimo caso perde il diritto all'immediata erogazione dell'indennizzo, potendo invece ottenere in caso di accoglimento del suo ricorso in sede giudiziale la condanna del datore alla reintegra e al risarcimento del danno.

Ciò significa che la disciplina sanzionatoria dettata dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori non viene modificata, continuando a gravare l'impresa dell'onere della prova di dimostrare le ragioni del licenziamento e la loro veridicità; si interviene invece in una fase anteriore prevedendo un'opzione prevista per legge di indennizzo monetario per evitare il contenzioso.

Questo meccanismo di indennità è stato adottato in **Germania** dalle leggi Hartz del governo socialdemocratico e da ultimo proposto in **Francia** con il progetto d'accordo con le principali organizzazioni sindacali sulla modernizzazione del mercato del lavoro.

Questo tipo di contratto "unico" che proponiamo ha il rilevante vantaggio che non introduce differenze tra generazioni, ma supera quelle attuali tra lavoratori subordinati e parasubordinati che si trovano in situazioni sostanzialmente identiche in seno alla stessa impresa e al contempo "spalma" la flessibilità su una platea ampia imponendo a tutti un costo molto piccolo.

Non paiono colpire il segno le critiche di incostituzionalità per violazione del diritto di difendere giudizialmente i propri diritti di cui all'art. 24 Cost.. In questo caso non verrebbe compresso tale diritto, che il lavoratore rimane libero di esercitare impugnando giudizialmente il licenziamento; l'ordinamento appronterebbe soltanto un'ulteriore garanzia preventiva della serietà "economica" della scelta di licenziare, perché l'impresa deve comunque preventivare di esser gravata in tutti i casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo - e non già soltanto nelle ipotesi in cui spontaneamente l'impresa sia disponibile a incentivare l'esodo del lavoratore - di un onere economico aggiuntivo che consegue automaticamente alla facoltà del lavoratore di fruire dell'indennizzo. È pur vero che il lavoratore sarebbe chiamato a esercitare tale scelta in un momento di debolezza economica, avendo appena perso il suo reddito da lavoro, ma da questo punto di vista la situazione non sarebbe dissimile, ma anzi più garantista, di quella attuale in cui non si dubita della costituzionalità e validità di accordi di risoluzione del rapporto sottoscritti a norma dell'art. 411 c.p.c. dai lavoratori con l'assistenza di rappresentanti sindacali a garanzia della genuinità della volontà negoziale espressa. Il lavoratore potrebbe piuttosto negoziare questi accordi di esodo in una posizione di maggior forza contrattuale, sapendo di poter contare in ogni caso su una indennità economica minima prevista per legge.

Pone un problema indubbiamente serio Ichino, laddove critica per eccessiva "timidezza" l'intervento sulla disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo che proponiamo, la quale non sarebbe in grado di dotare il sistema della flessibilità necessaria per riequilibrare l'estensione delle tutele del lavoro subordinato al mondo dei c.d. "parasubordinati".

A questo proposito si può pensare - dopo un adeguato periodo di tempo in cui si sia effettivamente verificata la diminuzione dei contratti atipici - di agire ulteriormente sulla disciplina del licenziamento per ragioni economiche in due direzioni: 1) attraverso la specificazione delle ragioni di "giustificato motivo oggettivo" che ricomprendano chiaramente le ipotesi di scarso rendimento e di inadeguatezza professionale del lavoratore 2) rimettendo alla discrezionalità del giudice se disporre la reintegrazione sul posto di lavoro o solo il risarcimento del danno in caso di annullamento del licenziamento, in analogia a quanto previsto in Germania.

La soluzione 1) prevede un aggravio di ricorsi ai giudici del lavoro mentre la soluzione 2) prevede certo un parziale indebolimento della posizione del lavoratore di fronte al licenziamento, il quale non può più contare con certezza sulla reintegrazione in caso di annullamento del licenziamento e sul suo effetto dissuasivo, ma è pur sempre preferibile alla proposta in discussione alle Camere su proposta del Ministro Sacconi di includere nel contratto di lavoro, previa certificazione, delle clausole di ricorso obbligatorio al solo giudizio arbitrale secondo equità in caso di contenzioso di lavoro. Queste clausole infatti espongono il lavoratore al ricatto al momento della firma del contratto e gli impongono sostanzialmente di rinunciare ex-ante ad avvalersi della tutela legale alla reitegrazione prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.