Dalla flexicurity alle scelte riformatrici del Jobs Act

di Armando Fiorito [*]

Sono ormai circa quindici anni da quando il termine *flexicurity* è stato concepito; ciò avveniva in Olanda ed era la fine degli anni '90. Questo termine è stato dopo ripreso nei primissimi anni 2000 in seno al rapporto europeo Wim Kok nell'accezione di fusione tra flessibilità e sicurezza, facendo sì che da questa fusione concettuale sia il concetto di flessibilità nel lavoro, di matrice a marcata spinta liberista, a venire stemperato da un modo diverso d'intendere la sicurezza. Nel 2006 il termine flexicurity assurge a parola chiave in seno al dibattito sul lavoro che si è celebrato in seguito al c.d. **libro verde** della Commissione europea nell'ambito del macro tema della modernizzazione del diritto del lavoro europeo inteso quale prerequisito indifferibile per modellare un nuovo Welfare e rendere più vivaci ed appetibili per gli investitori internazionali i mercati dei Paesi dell'Unione. Punto nodale della nuova concezione è l'approccio che prefigura un diritto del lavoro subalterno e funzionalmente piegato alle esigenze dell'economia e dell'impresa. Questo deprecabile approccio inequivocabilmente sembra stridere con i principi ispiratori dell'Unione, specie in un momento storico in cui si stava, per altro verso, lavorando alacremente per la Carta Costituzionale europea. Pregevoli intenti di estrazione sociale spingevano affinchè l'Unione affermasse un insieme di diritti forti e non certo ancillari rispetto alle, pur importanti, libertà economiche. Il modello di Welfare cui la flexicurity s'ispira è quello dei Paesi scandinavi ma v'è da dire che il dibattito che si è aperto ha fortunatamente superato le premesse tracciate nel 2006. La flessibilità di cui si va discettando avrebbe come tavolo di gioco nel quale misurarsi un mercato del lavoro vivo e garantito, in cui "dovrebbero accompagnarsi sicure transizioni da una occupazione ad un'altra" e non, come in un primo momento affermato, "una sufficiente libertà di assumere e licenziare".

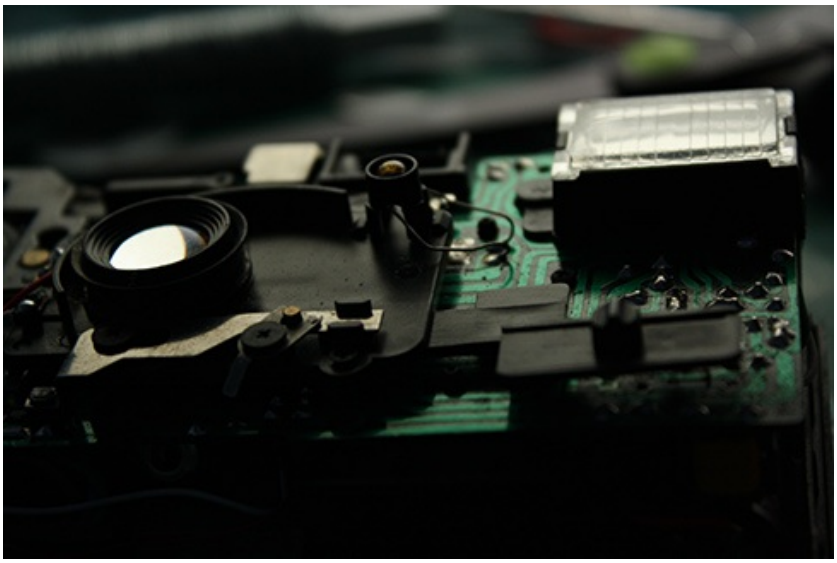
Innegabilmente non va tralasciato il contesto ordinamentale e sistematico nel quale l'idea di flessibilità deve infatti poter essere concepita dal momento che dal 2007 è stata approvata a Lisbona la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione ed al cui art. 30 si legge che ***"ogni lavoratore ha diritto a una tutela contro un licenziamento ingiustificato"*** . Se per un verso è pacifico che la tutela contro l'immotivato licenziamento è un caposaldo, in merito al *quomodo* di ciò si è lungamente dibattuto; si è discusso infatti se la tutela debba essere apprestata in sede di cognizione giurisdizionale, prima opzione, ovvero se possa consistere in una mera ipotesi di violazione assistita da un semplice presidio sanzionatorio, con inevitabili ricadute sul piano sistematico e dei suoi precipitati logici e valoriali.

Nel 2010 inizia una nuova fase della flexicurity denominata Europa 2020 le cui direttrici d'intervento sono nel segno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e pertanto è stato fissato l'obiettivo di incrementare l'occupazione con un rapporto percentuale del 75% degli occupati tra cittadini di età compresa tra i 20 e 64 anni, contemporaneamente rivolgendo attenzione al genere femminile, agli anziani e ai cittadini migranti. Il concetto della flexicurity e delle sue implicazioni sul piano delle scelte di politica occupazionale è tornata prepotentemente in auge in Italia dopo il 2011 allorchè la Banca Centrale Europea ha rivolto una serie di richieste al Governo che gli imponevano di mettere in atto un corposo assetto riformatore della materia. È sulla spinta di queste pressanti istanze che si è pensato ai contratti di ricollocamento, a quello di prima occupazione, all'*outplacement* e anche alla revisione delle tutele avverso i licenziamenti. Le reali capacità di sostegno contabile di un siffatto sistema sociale pare tuttavia non vi siano, paiono infatti mancare i necessari presupposti finanziari pubblici e privati per garantire all'ambiziosa architettura del Welfare, ben altri rispetto a quelli presenti sono i pilastri che un tale sistema abbisognerebbe!

Dall'altra parte i cittadini dell'Unione hanno aspettative concrete, necessitano di risposte e condizioni di stabilità d'introiti a prescindere delle sorti della propria occupazione (è questo a cui si alludeva riguardo al nuovo concetto di sicurezza).

È datata 2003 la più significativa riforma sul mercato del lavoro del nostro Paese ed è stata caratterizzata per aver

individuato nella moltiplicazione (e frammentazione) dei contratti di lavoro quella ricetta cui il mercato abbisognava senza dall'altra parte prevedere un adeguato potenziamento dell'intervento pubblico, massicciamente delegato alle Regioni che scontavano problematiche di indebolimento della capacità di spesa per l'acuirsi della crisi in atto. Ciò inevitabilmente ha comportato ripercussioni sul tessuto sociale, prive di risposte adeguate in termini di politiche sociali attive e passive mai sistemiche e invece endemicamente emergenziali. In questo quadro non è mancato chi ha parlato di una Italia della flex-insicurity (cfr. Meardi).



Sul piano degli obiettivi, la flexicurity vuole superare la segmentazione dei mercati del lavoro garantendo qualità al lavoro. Su queste premesse sono stati programmati per il 2020 programmi ambiziosi tendenti a *garantire diffusamente un reddito certo* benché non potendosi prefiggere – per motivi anche di ontologiche modifiche delle relazioni industriali e dei mercati – l'obiettivo di assicurare il c.d. posto fisso. Si devono, in altri termini, studiare alternative a questo strumento classico che possano reputarsi adeguate rispetto all'obiettivo vero della continuità reddituale.

Nel 2014 in Italia si concepisce un provvedimento legislativo che si prefigge di dare risposte congrue ai bisogni occupazionali, è il provvedimento noto come Jobs Act cui recentemente sono seguiti anche taluni decreti attuativi. Paiono due le direttrici su cui si snoda il provvedimento, da un lato, l'affermazione della centralità del contratto subordinato a tutele crescenti, ossia progressivamente più intense con l'aumentare dell'anzianità di servizio che viene affiancata dal riconoscimento progressivo della discrezionalità datoriale; dall'altro canto la volontà di riportare a livello centrale le politiche del mercato del lavoro mediante l'istituzione di un Organo unico nazionale l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro, e un soggetto ispettivo unico denominato Ispettorato nazionale del Lavoro, deputato a coordinare le vigilanze dei vari soggetti pubblici a ciò deputati.

Il provvedimento disegnato ha a modesto avviso dello scrivente il pregio di restituire centralità al contratto di lavoro subordinato, anche se vi è da dire che sconta un pesante indebolimento sul piano delle tutele rispetto al modello ante riforma. L'indebolimento si registra su più fronti:

Su un primo aspetto, a fronte di un licenziamento ingiustificato, per i lavoratori parti di un contratto a tutele crescenti, non è più prevista la possibilità di essere reintegrati nel posto di lavoro originariamente ricoperto, essendo invece solo accordata una tutela risarcitoria, a volte solo indennitaria.

Sotto un secondo aspetto in questa chiave, si registra la liberalizzazione indiscriminata della clausola appositiva del termine che prima era imposta dalla previsione legale di dover specificare in sede di stipula le ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive. Oggi la norma consente di non dover più motivare il ricorso ad un contratto in deroga (si è parlato di un contratto a tempo determinato acausale) e ciò ha delle ricadute sul piano delle tutele in quanto una volta, a fronte del riscontro del mancata indicazione della causale legittimante il termine, la sanzione era la trasformazione di diritto del contratto a termine in altro ab origine tempo indeterminato; e analoga trasformazione operava tutte le volte che si dava luogo a proroghe del termine originariamente pattuito eccedenti i 36 mesi.

Per altro verso il Jobs Act è intervenuto sull'art. 2103 del codice civile inerente le mansioni e lo *jus variandi* (ossia il diritto datoriale a richiedere compiti diversi) di fatto ridimensionando la tutela verso l'arbitrio consistente nel fatto che prima era garantita una tutela a fronte della richiesta di osservare mansioni "non equivalenti", purchè: *«risultasse tutelato il patrimonio professionale del lavoratore, anche nel senso che la nuova collocazione gli consenta di utilizzare, ed anche di arricchire, il patrimonio professionale precedentemente acquisito, in una prospettiva dinamica di valorizzazione delle capacità di arricchimento del proprio bagaglio di conoscenze ed esperienze»* [1]. Oggi l'unico limite allo *jus variandi* sono il rispetto del livello contrattuale delle mansioni da ultimo osservate, criterio insufficiente per le ovvie ricadute sul piano della potenziale lesione della professionalità e del conseguente indebolimento dell'intervento riequilibratore ad opera della Magistratura jus-labourista.

Ebbene quest'insieme d'interventi hanno troppo degradato le tutele cui è assistito il contratto subordinato e al contempo hanno svilito la forza della scelta operata di restituire centralità al modello il cui rafforzamento è confermato dall'invito a "stabilizzare" le collaborazioni in essere attraverso una operazione dall'indubbio appeal fiscale.

D'altro canto vengono cancellate numerose tipologie flessibili, figlie della riforma Biagi, facendo si che si desse luogo ad una abrogazione delle associazioni in compartecipazione di solo lavoro, dei contratti di collaborazione a progetto e del lavoro ripartito.

Mi pare, in via di prima approssimazione, preoccupante e troppo pervasivo intervento sulle collaborazioni coordinate e continuative che, lungi dall'essere cancellate del tutto, permangono in alcune figure residuali (le collaborazioni prestate nell'*esercizio di professioni intellettuali* per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, le attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni, le prestazioni di lavoro rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I.). Le ragioni del mio biasimo risiedono nel fatto che, l'aggancio che vi era ad un progetto, e perciò ne consentiva una sua verifica concreta e, la possibilità di stipula, d'altro canto contemperava esigenze organizzative presenti nel mercato del lavoro atte a soddisfare esigenze di prestatori (collaboratori) e di imprenditori (committenti).

La mistificazione delle collaborazioni e del suo aspetto intrinseco, è opzione sostenibile solo parzialmente, forse in parte dall'alto contenzioso sulla corretta qualificazione e dall'accesso insoddisfacente al sistema degli ammortizzatori sociali, ma non mi pare scelta ragionevole in senso assoluto se si consideri gli attuali snodi del mercato del lavoro, mercato pervaso da produzioni su alte tecnologie e da continue esigenze formative, da numerosissimi lavoratori altamente professionalizzati, molti dei quali collaborano in outsourcing e che vedranno compromesso, dalla scelta operata dalla novella riformatrice, le loro opportunità di lavorare con flessibilità e coniugare l'esigenza dello sviluppo del loro *know how*.

Pensare non ad un contratto subordinato non come contratto prevalente, ma come contratto unico è opzione deprecabile che sconta una logica stantia del mercato del lavoro, una petizione ideologica più che altro, che non appare per nulla giustificata dalle attuali dinamiche della produzione – puzza di scelta slogan - in quanto molti lavoratori sono provvisti di elevate competenze che mal possono essere ingabbiate in direttive ma piuttosto si muovono sulla logica della responsabilizzazione sul risultato – più che sulla corretta esecuzione delle ore di lavoro – la cui incidenza della mente sul corpo supera le classiche categorie del capitale economico prevalente e lavora per progetti, sovente lungo elevati standards estranei spesso al *core business* dei loro committenti. L'ancoramento del compenso alle ore poteva essere garantito immaginando nuovi modelli di relazioni industriali e ammodernamento delle classiche dinamiche della contrattazione collettiva, tarata sul lavoro subordinato.

Immaginare un ammodernamento attraverso la cancellazione della collaborazione *tout court*, anche quelle genuinamente concepite in policommittenza a me pare una scelta ingiustificata e che vivrà diversi spunti critici in quanto concettualmente orfana di un esame moderno e adeguato dello stato dell'arte.

Sotto altro aspetto il Jobs Act accorda estensioni di tutele alla maternità e alla paternità, ma lacunosa mi pare la progettualità della formazione itinerante, vera sfida per il futuro della flexicurity.

Note

[1] Cass. 28 marzo 1995, n. 3623; Cass. 26 gennaio 1993, n. 9319.

[*] *Il dott. Armando Fiorito è funzionario ispettivo in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Ai sensi della circolare 18 marzo 2004 le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*