

ASSOCIAZIONE GIURISTI DEMOCRATICI
COMMISSIONE LAVORO
AUDIZIONE DEL 4.6.2014 SUL DISEGNO DI LEGGE N.1428

Onorevoli Senatori, tra i Giuristi Democratici sono stato chiamato io a parlarvi in quanto sono uno dei due autori della denuncia avanzata a Bruxelles contro l'antipasto del disegno di legge delega di cui oggi discutiamo, ovverosia il decreto legge con cui è stato liberalizzato il contratto a termine ed è stato eliminato il contenuto formativo obbligatorio dall'apprendistato. Ma ferma tutta la nostra radicale contrarietà a quelle misure vogliamo ora parlarvi "come se" davvero voi vogliate "cambiare verso" per usare il fortunato slogan elettorale del Presidente del Consiglio. E quindi intendo prevalentemente riferirmi ai componenti della commissione che afferiscono alla maggioranza (sperando che nessun altro si offenda) essendo a loro rimessa la gran parte della responsabilità di orientare questa ennesima riforma del mercato del lavoro annunciata dal Governo. Ed in particolare mi voglio riferire ai componenti del PD. Sì, voglio rivolgermi a voi "come se" il moltissimo anche avete ottenuto alle ultime elezioni vi rendano convinti della necessità di farvi carico di esigenze più ampie ed inclusive rispetto a quelle che hanno sostenuto il Decreto Poletti e meno condizionabili dalle ricette che hanno costruito nell'ultimo ventennio il mercato del lavoro per come lo conosciamo in Italia e che tutti possono quindi giudicare.

Ebbene la prima notazione da fare in ordine al Disegno 1428 è che esso è, nei suoi tratti principali, di una totale genericità al punto che non solo non si può dire che cambi verso ma è neanche comprensibile che verso abbia. Nelle intenzioni del Ministro estensore del disegno gli ammortizzatori aumentano o diminuiscono, le tutele nel rapporto aumentano o diminuiscono, le figure contrattuali precarie aumentano o diminuiscono? La risposta è che non si sa; o meglio è che lo deciderà il Governo dopo che il Parlamento gli avrà dato Carta Bianca. Ma tale risposta non solo la riteniamo davvero irridente verso il Parlamento ma anche controproducente stante l'evidentissima violazione degli artt. 76 e 77 Cost. che - lungi dal semplificare - condurrà ad una ulteriore scia di contenzioso.

Ebbene allora la prima indicazione che la nostra organizzazione vuole darvi è che il disegno di legge 1428 va integralmente cancellato dalle Camere, ma non per lasciare tutto come è ma anzi per essere riscritto avendo il nostro mercato del lavoro assoluta urgenza di cambiare.

E il primo cambiamento che vi chiediamo è partire dal principio di realtà. La legge quadro sui contratti a termine in Italia è stata fatta nel 1962 all'esito del lavoro biennale di una commissione parlamentare di inchiesta che aveva rilevato l'elevatissimo ricorso abusivo a tale figura. Vi siete mai chiesti come sia possibile che nel 1962 - in cui non vi era nessunissima legislazione di tutela dal licenziamento e si era nel pieno dell'organizzazione fordista del lavoro - vi era tale imponente abuso? Perché i datori di lavoro volevano risparmiare anche le poche mensilità di preavviso in caso di recesso. Insomma è venuto il momento di affermare con chiarezza come il mantra ripetuto nel corso dell'ultimo ventennio secondo cui il ricorso abnorme al lavoro precario nasceva da una iperregolazione in uscita del contratto a tempo indeterminato è una bufala colossale, e non si può cambiare continuando a dire le stesse bugie.

Noi siamo a chiedervi quindi non di evitare la riforma ma al contrario siamo qui a denunciare la situazione disperata del nostro paese in termini di disoccupazione, incertezza esistenziale, crollo dei redditi e del mercato interno, crisi di produttività del lavoro e del capitale, infelicità diffusa. E allora la verità che occorre dirsi è che per cambiare verso è necessario chiudere per sempre con le ricette di coloro che nel corso dell'ultimo ventennio hanno prodotto questo scenario, smetterla con le teorie della precarietà espansiva, della aziendalizzazione delle regole, della limitazione degli strumenti di tutela dei diritti, del sistematico gioco di deprezzamento del lavoro e della sua qualità e durata, della negazione di ogni democrazia sui posti di lavoro, che si sono rivelate tutte misure procicliche in larga parte responsabili della lunghezza e gravità della crisi. Non c'è un solo economista che non dica che l'unica strada per aumentare la produttività del lavoro sia quella di dare al lavoro stabilità e formazione. E che non rilevi come l'unico modo di aumentare la produttività del capitale sia quello di abbandonare gli sterili investimenti in information & technology tesi solo a sostituire il lavoro dell'uomo con quello delle macchine ed investire invece in innovazioni di prodotto (e non meramente di processo tese a ridurre il personale necessario a produrre). Ma dire la verità è un obbligo comune che riguarda tutti, anche noi. Non possiamo e non vogliamo negare che sarebbe irrealistico e sul medio lungo termine controproducente vagheggiare semplicemente il ritorno alla legislazione dei fabolouse thirty, indietro non si torna mai e rifiutarsi di leggere la realtà non aiuta a modificarla.

E allora noi riteniamo di sfidarvi proponendovi una riforma ancora più moderna e flessibilizzante di quella che avete pensato. Vi chiediamo infatti di far diventare adulti i lavoratori nella loro dimensione individuale e collettiva. Vi chiediamo di valorizzare l'anelito alla crescente libertà in un quadro condiviso di tutele. Vi chiediamo di sfidare conseguentemente le organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali ad uscire dalle canoniche classificazioni dei contratti collettivi che sono

ancora basate sull'organizzazione piramidale dell'esercito napoleonico per andare invece verso un'organizzazione orizzontale fatta di obiettivi e non di collocazione nell'organigramma.

La commissione parlamentare che poi diede vita alla legge 230/62 disse testualmente che una legge sui contratti a termine era indispensabile per fronteggiare *"le incertezze e gli abusi"*. Oggi, nel contesto radicalmente mutato del post fordismo e della globalizzazione, noi vi chiediamo una legge che da un lato liberi il datore dalle incertezze dei suoi dipendenti di cui si deve invece fare carico la collettività, ma proprio per questo che sia ancora più inflessibile contro l'abuso. E allora è indispensabile partire

a.

dall'art. **Art. 4. (Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali)** che deve essere integralmente riscritto al fine di indicare al Governo la necessità di costruire un tipo lavorativo unico adeguato all'attuale contesto produttivo che potremmo definire contratto di lavoro economicamente subordinato. Questo nuovo tipo contrattuale potrà consentire al datore e al lavoratore – se ricorrono ovviamente condizioni produttive che diano al lavoratore il potere di autodeterminare in larga parte i tempi e i modi di lavoro - di rinunciare consensualmente a tutte o quasi le norme della sottoposizione gerarchica da quelle in ordine alle mansioni a quelle sulla diligenza del lavoratore subordinato, da quelle sull'orario di lavoro a quelle sulle sanzioni disciplinari. E riportando così tutto il lavoro parautonomo nell'alveo delle tutele del contratto subordinato classico e dall'altro liberando sempre più le figure lavorative di "confine" dall'ormai anacronistica schiavitù del lavoro salariato novecentesco. Conseguentemente occorre poi il riassorbimento entro la detta figura contrattuale unica del lavoro economicamente subordinato di tutte le mille figure del precariato (dal contratto a progetto, al lavoro ripartito, dal job on call all'associazione in partecipazione, dalle partite iva a monocommittenza alle clausole elastiche del part time) ad eccezione del contratto di apprendistato con reale, certificata e spendibile formazione e dei contratti a termine a cui è indispensabile reintrodurre la causalità. Va fatta poi una verifica in ordine alla opportunità di ampliamento delle legittime ragioni per cui sia lecito licenziare e per cui sia lecito assumere a termine ma al contempo un forte innalzamento del livello della tutela per tutti in caso di violazione. Ed infatti, come detto, occorre da un lato liberare le aziende dal peso dell'incertezza (grazie all'introduzione del sostegno al reddito universale) ma dall'altro reprimere ogni abuso. Il lavoratore deve essere messo nella condizione di diventare adulto e di rinunciare, se del caso, a molti istituti di regolamentazione del suo rapporto sino ad oggi indisponibili. Ma perché ciò non sia semplicemente la sua ulteriore e definitiva servilizzazione e svalorizzazione deve poter contare su un reale sostegno al reddito in caso di lecita risoluzione del rapporto (di cui parleremo a seguire), e sulla più forte risposta sanzionatoria giudiziaria in caso di recesso illegittimo. Sulla

fiscalità generale è indispensabile riversare le incertezze delle imprese, è ignobile riversarci i loro abusi.

b.

E questa prima riflessione ci conduce ad analizzare **l'art. 5** (Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro) che è certamente il più analitico ed apprezzabile dell'intero disegno ma che ha il difetto di limitare l'esigenza della "*conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*" al solo tema – pur importantissimo – della genitorialità. Ciò che non si è compreso appieno da parte del Ministro è che tale dato è divenuto la vera chiave di volta dell'attuale assetto produttivo, delle politiche pubbliche sulla mobilità e sui consumi energetici, dell'utilizzo delle nuove tecnologie per lavorare a distanza, dello stesso ripensamento in corso del rapporto tra città e provincia ed infine della qualità della vita e della percezione di sé delle persone che lavorano. E l'ulteriore pregio della nuova figura contrattuale unica che proponiamo è quindi anche quella di fare un primo rilevante passo in questa direzione quale conseguenza dell'aver spostato l'asse (laddove possibile, ovviamente) dalle ore lavorate al risultato da conseguire. E questa è di certo la più potente forma di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro che si possa mettere in campo ribaltando l'esercizio dello *ius variandi* dal datore al lavoratore che risponde poi del proprio del proprio risultato e non delle modalità con cui l'ha raggiunto.

c.

Ma tutto ciò non è neppure pensabile senza una integrale riscrittura **dell'art. 1** (*Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali*) che allo stato è certamente il punto più deludente, controproducente e irrimediabilmente obsoleto dell'intero Disegno.

Ed infatti dapprima è difficile non rilevare l'assoluta contraddittorietà del decreto laddove afferma il principio di ricercare "*tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori*" e rispetto a cui credo che a nessuno sfugga che non vi sia davvero nulla di meno uniforme in Italia della "*storia contributiva*" di chi si trova privo di reddito ed in condizione di bisogno.

Ma se a tale notazione si aggiunge

- che l'art. 6 prevede come "*dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*";
- che l'art. 1 aggiunge "*l'impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa*";
- che lo stesso art. 1 prevede altresì l'obbligo di "*favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali*"

se ne ricava che il disegno di legge sul punto ha solo il mediocrissimo obiettivo di spostare risorse dagli ammortizzatori sociali durante il rapporto a quelli dopo il rapporto, che per altro ci si

ripromette di limitare al massimo attraverso misure workfaristiche di controllo militare dei disoccupati che ne sono destinatari. Si tratta di una ricetta non solo insufficiente ma controproducente ed inesorabilmente già bocciata nei paesi che l'hanno sperimentata. L'introduzione di una misura di sostegno al reddito universale è (insieme alla liberazione del lavoro nella pienezza della sue tutele) condizione di pensabilità di qualsiasi riforma del mercato del lavoro e di rilancio dell'economia. Non si può fare a costo zero né intrappolando i destinatari dentro inutilissimi (e costosi) pseudo corsi di formazione obbligatori o obblighi di firma al pari dei tifosi colpiti da Daspo. Né infine si può tacere il fatto che cancellare gli ammortizzatori in corso di rapporto segna la più evidente rinuncia di ogni intervento del pubblico (che è la più vistosa assenza dell'intero disegno) contro la desertificazione di quello che resta delle realtà produttive in questo paese. La storia dell'ultimo ventennio ci insegna che le aziende che hanno riaperto dopo la chiusura o il fallimento sono solo quelle dove la lotta dei lavoratori e delle loro organizzazioni ha costretto la vecchia proprietà e gli Enti Pubblici di prossimità o nazionali a ricercare un compratore. Eliminare la cassa integrazione in caso di chiusura aziendale o di ramo significa lasciare i nostri residui siti aziendali alla speculazione immobiliare (per lo più in forma finanziarizzata dato che il mattone neppure più si vende realmente);

d.

Ugualmente deludente e vecchio appare **l'Art. 3. (Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti)**. Ed infatti occorre smettere di nascondere il fallimento dei controlli pubblicistici definendoli adempimenti burocratici da razionalizzare. Il fallimento c'è ed è sotto gli occhi di tutti con costi pesantissimi (dal riciclaggio nel lavoro nero dei fondi illeciti, alla costruzione della competizione imprenditoriale non sulla qualità di prodotto ma sull'evasione degli obblighi di tutela del lavoro, sui tremendi costi sociali ed economici legati ad un tasso di mortalità sul lavoro ai massimi continentali di poco attenuatosi nell'ultimo biennio solo "grazie" alla crescente inoccupazione). E allora va certo bene eliminare o semplificare norme che si sono rivelate poco utili ma perchè la riforma non si traduca in un ulteriore spazio per inquinamenti mafiosi e lavoro insicuro occorre affiancarli da due misure inrinviabili:

1. intanto rendendo davvero trasparente a tutti con l'accesso telematico ad una sempre aggiornata banca dati la situazione di ogni azienda in ordine ad assunzioni, pagamenti retributivi e contributivi, documenti sulla sicurezza del lavoro ecc, in modo che ciascun lavoratore, sindacalista, imprenditore concorrente, consumatore possa verificare ed eventualmente attivarsi.
2. E poi introducendo nuove ipotesi tipiche di ricorso giudiziario da parte delle organizzazioni sindacali per repressione della condotta antisindacale da rendere attivabile anche in caso di

violazioni amministrative quale lavoro nero, appalti abusivi, mancata predisposizione delle misure di prevenzione e sicurezza ecc. E con facoltà di transigere identificando percorsi di graduale ritorno verso la legalità che, se rispettati, evitino lo scattare delle sanzioni.

Questa è l'integrazione tra *"pubblico e privato"* che occorre e che, forse non a caso, è predicato pressoché in ogni articolo del disegno tranne in questo.

e.

Quanto infine all' **Art. 2.** (Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive) chi mai potrebbe essere contrario a *"razionalizzare"* (incentivi e funzioni deputate a rendere il servizio), *"istituire"* (l'agenzia per l'occupazione), *"coinvolgere"* (le parti sociali), *"rafforzare"* (le funzioni di monitoraggio), *"valorizzare"* (le sinergie tra servizi pubblici e privati e il sistema informativo)?

E però al contempo nessuno può credere che ciò sia possibile senza *"nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*. Ma, oltre, a ciò pare evidente che il disegno ometta qualsiasi riflessione ed intervento sui due reali nodi:

1. come si fa a far tornare quanto meno una parte non irrilevante dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro al pubblico togliendola così dall'intermediazione mafiosa, clientelare, familiare, baronale; in altre parole è possibile che il "merito" sia solo quello per censo di chi si può pagare percorsi formativi di "eccellenza" o invece è qualcosa in cui si crede per cambiare il paese?
2. di cosa ha bisogno un giovane che si affaccia in un centro per l'impiego: qualcuno che lo aiuti a scrivere il curriculum o cercare su internet offerte di lavoro? (come oggi accade, talvolta con il paradossale l'esito che il giovane è più abile ed informato di chi lo dovrebbe supportare). Noi crediamo invece che egli abbia bisogno di conoscere le offerte di lavoro anche in altre regioni italiane e in altri paesi europei ed extraeuropei; che abbia bisogno di qualcuno che lo aiuti a trovare una casa vicino al nuovo posto di lavoro (magari prevedendosi una garanzia pubblica per il locatore in caso di sua insolvenza) e a programmare il trasferimento in Italia o all'estero con assistenza in tal caso anche nel rilascio dei documenti di autorizzazione all'espatrio e al lavoro nel paese ospite; che lo aiuti a trovare nella nuova città una scuola per i figli, un medico curante per il genitore anziano che si trasferisce con lui; che lo aiuti ad organizzare con altri gli spostamenti casa lavoro al fine di abbattere i relativi costi; che si faccia carico nei confronti del nuovo futuro datore di garantire la formazione da questo richiesta da impartire dopo la stipula di un precontratto e prima dell'effettivo inizio della prestazione ecc ecc. Insomma ancora una volta occorre mettere al centro la persona e le aziende con i loro problemi concreti, ed ancora una volta di ciò non si trova traccia.

Senza una risposta a questi quesiti – e senza adeguati fondi – l’annunciata riforma sarà nella migliore delle ipotesi inutile ma, più probabilmente, dannosa.

Carlo Guglielmi