



## Il lavoro secondo il Jobs Act

di Maria Luisa Vallauri

Professore associato di Diritto del lavoro, Università di Firenze  
<marialuisa.vallauri@unifi.it>

In che cosa consiste il Jobs Act? Come cambia il mercato del lavoro dopo la sua approvazione? Ci troviamo di fronte a una riforma strutturale vasta e articolata, e solo il tempo potrà mostrare l'impatto che avrà sul nostro sistema occupazionale. Fin da ora è però possibile farsi un'idea della strada intrapresa, presentando i contenuti del Jobs Act, i suoi punti di forza e di debolezza.

**L**'8 gennaio 2014 l'allora neosegretario del PD Matteo Renzi, lanciando l'idea di un piano di riforme strutturali per stimolare la crescita dell'occupazione, pronuncia per la prima volta il nome "Jobs Act". Divenuto poi Presidente del Consiglio, nel febbraio 2014, il suo Governo inizia a definire i contenuti di tale piano con un primo decreto legge del 20 marzo 2014 (D.L. n. 34, convertito nella L. n. 78 del 16 maggio 2014), nel quale spiccano la

La legge delega è una legge ordinaria con la quale il Parlamento delega il Governo a legiferare su una materia, entro un determinato tempo e nel rispetto di principi e criteri direttivi in essa espressamente indicati (art. 76 Cost.). Il Governo dà attuazione alla delega con l'emanazione di uno o più decreti legislativi soggetti per prassi al parere non vincolante delle Commissioni parlamentari competenti.

riforma della disciplina del contratto a termine e la sostanziale liberalizzazione del ricorso a questa forma di rapporto di lavoro.

**Il cuore del Jobs Act si trova però nella legge delega che il Parlamento approva il 3 dicembre 2014 (L. n. 183/2014), affidando al Governo il compito di riformare il sistema degli**

ammortizzatori sociali e quello dei servizi per il lavoro, riordinare la disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva, rivedere e aggiornare il sistema di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Il Governo approva rapidamente due decreti legislativi, entrambi entrati in vigore il 7 marzo 2015, attuativi di alcune delle deleghe: il n. 22/2015 riforma in parte il sistema degli ammortizzatori sociali, il n. 23/2015 introduce il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Entrano in vigore il 25 giugno 2015 due ulteriori decreti legislativi, l'uno recante il testo organico delle tipologie contrattuali (n. 80/2015), l'altro un insieme di misure per la conciliazione di vita familiare e lavorativa (n. 81/2015). Infine, **il disegno di riforma contenuto nella legge delega è portato a compimento con l'approvazione di altri quattro decreti, entrati in vigore il 27 settembre scorso**, che completano la revisione del sistema di ammortizzatori sociali (n. 148/2015), riformano il sistema di

### Dalla riforma Fornero al Jobs Act

- Legge n. 92, 28 giugno 2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita (riforma Fornero).
- Decreto legge n. 34, 20 marzo 2014, Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.
- Legge n. 183, 10 dicembre 2014, Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (Jobs Act).
- Decreto legislativo n. 22, 4 marzo 2015, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.
- Decreto legislativo n. 23, 4 marzo 2015, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 80, 15 giugno 2015, Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 81, 15 giugno 2015, Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 148, 14 settembre 2015, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 149, 14 settembre 2015, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 150, 14 settembre 2015, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della L. n. 183/2014.
- Decreto legislativo n. 151, 14 settembre 2015, Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della L. n. 183/2014.

incontro tra domanda e offerta di lavoro (n. 150/2015) e quello delle ispezioni (n. 149/2015), introducono misure di razionalizzazione e semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro (n. 151/2015).

Questa, in sintesi, la storia del Jobs Act, **un intervento legislativo che complessivamente potrebbe avere effetti dirompenti sul tradizionale assetto di equilibri nei rapporti di lavoro**, al di là della continuità con la riforma Fornero (L. n. 92/2012)<sup>1</sup>. Lo si coglie se si considerano le cinque linee direttrici in cui si articola la legge delega (L. n. 183/2014): la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali; quella del sistema di incontro tra domanda e offerta con una nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); il riordino delle forme di contratto di lavoro e la valorizzazione di quello a tempo indeterminato come forma comune di rapporto di lavoro, attraverso l'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti; la semplificazione normativa e burocratica; il potenziamento degli strumenti a sostegno della conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro.

Vediamo di seguito le principali novità.

### 1. La riforma degli ammortizzatori sociali

Il legislatore ha voluto riportare gli ammortizzatori sociali alla loro originaria ragion d'essere, ossia quella di insieme di strumenti di ultima istanza, ai quali ricorrere solo quando non vi siano altre soluzioni per garantire un sostegno economico al lavoratore che abbia perso il lavoro o che rischi di perderlo. I principi dettati dal Parlamento riguardano, pertanto, sia gli interventi a sostegno dei disoccupati, sia quelli di integrazione salariale a vantaggio dei lavoratori dipendenti di imprese in crisi o che intendano attuare una riorganizzazione.

Uno dei primi decreti approvati dal Governo (D.Lgs. n. 22/2015) si occupa degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati. **Dal 1° maggio 2015 viene introdotta la NASPI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego)**, che sostituisce l'ASPI (Assicurazione sociale per l'impiego) e la Mini ASPI previste dalla riforma Fornero, e che si connota per essere maggiormente correlata alla vita lavorativa del dipendente. Inoltre fa la sua comparsa l'assegno di disoccupazione (ASDI), che garantisce un reddito a coloro che abbiano esaurito la

<sup>1</sup> Gli elementi di continuità sono da ravvisare nella volontà di promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro e forme di lavoro flessibili adeguate al mutato contesto economico-produttivo; al contempo, si vuole rilanciare un sistema di ammortizzatori sociali in grado di realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, all'insegna di una sicurezza combinata alla flessibilità.

NASPI senza aver reperito un impiego e abbiano a carico figli minori o siano ultracinquantacinquenni. Tali misure, inizialmente previste in via sperimentale per il solo 2015, sono state rese strutturali.

Stessa sorte non è toccata, invece, alla DIS-COLL, l'indennità di disoccupazione riconosciuta in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, che scomparirà il 31 dicembre 2015, se non sarà rifinanziata da un altro provvedimento.

**Con riguardo alla cassa integrazione guadagni (CIG)**, invece, il Governo è intervenuto solo da ultimo (D.Lgs. n. 148/2015), attuando il principio espresso nella legge delega di limitare il ricorso a tale strumento alle sole imprese la cui attività produttiva non sia cessata e che dimostrino di essere in grado di portare a compimento un processo di riorganizzazione che consenta il riassorbimento della manodopera. **Si è poi rafforzato il carattere di strumento di ultima istanza, da concedere solo quando sia stata percorsa ogni altra via per rimediare agli effetti dello stato di crisi sui lavoratori**, come ad esempio il ricorso a rimodulazioni o riduzioni dell'orario di lavoro.

Alla volontà di restituire l'istituto alla sua funzione originaria si accompagna quella di responsabilizzare le imprese che vi ricorrano, rimodulando gli oneri contributivi in funzione dell'utilizzo che di esso è fatto, in una logica più assicurativa.

### 2. Dall'incontro tra domanda e offerta alle politiche attive

La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali è strettamente legata alla delega a riformare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'anello di congiunzione può idealmente essere ravvisato nel rafforzamento del regime di condizionalità, che subordina il diritto a beneficiare degli ammortizzatori sociali alla dichiarazione d'immediata disponibilità alla ricerca attiva di una nuova occupazione, nonché nella volontà di stabilire un raccordo fra l'INPS e l'ANPAL, la nuova agenzia chiamata ad assicurare un esercizio unitario delle funzioni di collocamento su scala nazionale.

La volontà del Parlamento era quella di dar vita a un sistema di collocamento e ricollocazione in grado di **assicurare un efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, strappando il primato dell'efficienza al canale rappresentato dalle segnalazioni di ami-**

La NASPI vale per tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso l'impiego e che abbiano cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro e almeno 30 giornate effettive di lavoro negli ultimi 12 mesi. Dopo i primi 4 mesi di pagamento viene ridotta del 3% al mese e la durata prevista è di un numero di settimane pari alla metà di quelle contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. L'erogazione è condizionata alla partecipazione del disoccupato a iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale.

ci e parenti<sup>2</sup>. In questa direzione il Governo ha introdotto l'«assegno di ricollocazione» (D.Lgs. n. 150/2015, art. 12, c. 1, lett. e), misura già prevista nella Legge di stabilità 2014, ma affidata alle Regioni nella sua concreta attuazione in via sperimentale. Si tratta di un assegno che può essere rilasciato dal Centro per l'impiego al soggetto interessato che lo richieda, che si trovi in stato di disoccupazione involontaria e percepisca la NASPI. L'assegno è quantificato sul «profilo personale di occupabilità» (*ivi*, art. 9, c. 1, lett. e) ed è spendibile presso un'agenzia per il lavoro, pubblica o privata accreditata. Questa fornisce un servizio di assistenza nella ricerca di una nuova occupazione, anche offrendo iniziative di formazione o riqualificazione professionale, mirate a impieghi effettivamente esistenti sul territorio e confacenti alla professionalità dell'interessato, che è obbligato a collaborare attivamente con l'agenzia. L'efficacia di questo strumento è garantita dal meccanismo per cui una parte consistente dell'assegno può essere incassata dall'agenzia solo quando il lavoratore sia stato effettivamente ricollocato nel mercato.

**Il senso della riforma sta nel passaggio da un sistema principalmente concentrato sul consentire l'incontro di domanda e offerta di lavoro a un sistema integrato di politiche attive**, volto a creare una sinergia tra formazione, riqualificazione, orientamento (anche all'autoimpiego), intermediazione e strumenti di sostegno al reddito, nel quale convivono virtuosamente soggetti pubblici e privati accreditati.

Il successo della riforma è affidato alla Rete nazionale dei servizi per le politiche attive, coordinata dall'ANPAL e composta, tra gli altri, dai centri per l'impiego gestiti da Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, da INPS e INAIL (che ha competenza in materia di collocamento dei disabili), Agenzie per il lavoro e Fondi interprofessionali per la formazione continua, ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), sotto la direzione del Ministero del Lavoro, in cui sono accentrate le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo.

**Questa parte della riforma rappresenta, a nostro avviso, il fulcro del cambiamento**, poiché dal suo funzionamento dipende la «sicurezza» del lavoratore nel mercato del lavoro, necessaria a compensare l'accentuata «flessibilità» nel rapporto di lavoro.

<sup>2</sup> Cfr ISFOL (ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI), *Canali di intermediazione e ricerca di lavoro*, agosto 2011, <[www.isfol.it/Isfol-appunti/archivio-isfol-appunti/agosto-2011-canali-di-intermediazione-e-ricerca-di-lavoro](http://www.isfol.it/Isfol-appunti/archivio-isfol-appunti/agosto-2011-canali-di-intermediazione-e-ricerca-di-lavoro)>.

### 3. Il riordino dei contratti di lavoro

Nella legge delega (L. n. 183/2014) il Parlamento chiedeva di riordinare le tipologie contrattuali. Per recepire queste indicazioni il Governo ha varato il **Testo organico delle tipologie contrattuali** (D.Lgs. n. 81/2015), che oggi sono: il lavoro a tempo indeterminato, che dovrà rappresentare «la forma comune di rapporto di lavoro» (secondo quanto già affermato dalla L. n. 92/2012, art. 1, c. 9, lett. a), sia esso a tempo pieno o a tempo parziale; il lavoro intermittente; il lavoro a termine; l'apprendistato; il lavoro somministrato; le collaborazioni coordinate e continuative; il lavoro accessorio. Scompaiono il lavoro ripartito, quello a progetto e l'associazione in partecipazione con apporto di lavoro.

Il superamento di queste due ultime tipologie rappresenta l'atto finale di un percorso di riforma seguito dal legislatore negli ultimi anni, inteso a contrastare il ricorso improprio a queste forme di lavoro, più convenienti per i datori.

La riforma, tuttavia, non sopprime la possibilità per le imprese di ricorrere a lavoro autonomo genuino, anche svolto in forma di collaborazione coordinata e continuativa. Piuttosto, per un verso ha esteso la disciplina protettiva dei lavoratori subordinati alle collaborazioni «che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro» (art. 2, c. 1), riconducendo cioè nell'ambito di applicazione delle tutele tipiche del lavoro subordinato quei lavoratori che, pur non essendo subordinati in senso stretto perché non soggetti a un potere direttivo, risultano assoggettati a uno stringente potere organizzativo altrui; per altro verso ha escluso ogni vincolo all'impiego di collaboratori coordinati e continuativi non etero-organizzati, i quali, privati delle tutele che erano previste per il lavoro a progetto, risultano indeboliti nella relazione contrattuale.

#### a) Il contratto a tutele crescenti

La principale e più discussa novità contenuta nella legge delega, però, riguarda la previsione, per le nuove assunzioni, di un **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti**.

A tale proposito, in primo luogo occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco: **non siamo di fronte all'introduzione di una nuova tipologia di contratto di lavoro a tempo indeterminato** (tant'è che non trova collocazione nel decreto di riordino dei contratti, ma in uno a sé, il D.Lgs. n. 23/2015), bensì all'introduzione per i neoassunti a tempo indeterminato di un nuovo regime di tutela applicabile in caso di licenziamento illegittimo. La legge dele-

ga, infatti, nel fissare i principi per l'attività regolativa del Governo, si limitava a stabilire che questi dovesse procedere «escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato» (L. n. 183/2014, art. 1, c. 7, lett. c). Nessuna indicazione veniva fornita su altri aspetti della disciplina del contratto di lavoro.

Una seconda considerazione riguarda, invece, il principio di fondo cui il Governo si è ispirato nel disciplinare la materia, cioè il **«promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti»** (*ivi*, lett. b).

Al fine di poter comprendere il senso di questa parte della riforma, occorre ripercorrere brevemente le vicende che hanno interessato l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Originariamente era previsto che il lavoratore di imprese con oltre 15 dipendenti (5 se imprese agricole) avesse diritto, in caso di licenziamento illegittimo, a essere reintegrato nel proprio posto di lavoro e a vedersi corrisposte tutte le retribuzioni perse dal giorno del licenziamento a quello dell'effettivo ripristino del rapporto di lavoro. Si trattava perciò di una tutela capace di restituire al lavoratore ciò che egli aveva illegittimamente perduto.

La legge Fornero (L. n. 92/2012) ha modificato questa disposizione, assurta nel tempo a norma simbolo di un paradigma di lavoro stabile e di un diritto del lavoro capace di proteggere il posto di lavoro. Essa ha, in sostanza, differenziato il regime di tutela in ragione del tipo di vizio che interessa il licenziamento. Nel far ciò non ha escluso la reintegrazione, che è rimasta la conseguenza tipica, sebbene con un ambito di applicazione più ristretto (nei casi di licenziamento orale, discriminatorio, privo di una giusta causa o di un giustificato motivo per insussistenza del fatto contestato o perché sproporzionato), ma le ha affiancato un rimedio indennitario per le ipotesi di illegittimità meno grave (per lo più vizi formali). In alcuni casi di reintegrazione, poi, ha ridotto entro un limite massimo di dodici mensilità l'ammontare del risarcimento dovuto al lavoratore.

b) Quali tutele in caso di licenziamento?

**Il Jobs Act capovolge questo assetto di tutela. Per gli assunti dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 23/2015 la reintegrazione nel posto di lavoro è prevista solo in via residuale per le ipotesi**

**di licenziamento afflitto da una illegittimità particolarmente grave** (licenziamento intimato in forma orale, discriminatorio, licenziamento che la legge sanziona espressamente con la nullità, come ad esempio quello della lavoratrice in maternità, licenziamento per motivo disciplinare ma solo quando il fatto materiale contestato non sussiste), mentre in tutti gli altri casi di licenziamento illegittimo (per motivi disciplinari sproporzionati, per motivi economici, licenziamenti afflitti da vizi formali o procedurali) al lavoratore spetta solo un'indennità, la cui entità è commisurata all'anzianità di servizio.

**La soluzione scelta dal Governo rende certo e dunque prevedibile il costo del licenziamento**, restringendo il rischio che la lunghezza del giudizio di impugnazione del licenziamento ricada sul datore di lavoro in termini di incremento del *quantum* del risarcimento eventualmente dovuto al lavoratore.

Al contempo la riforma ridimensiona molto, in termini sia di qualità sia di quantità, la tutela offerta al lavoratore illegittimamente licenziato, in quanto la "restituzione" del posto di lavoro è ormai prevista in ipotesi solo residuali, mentre l'indennità dovuta appare assai modesta soprattutto con riguardo ai primi anni di lavoro presso uno stesso datore<sup>3</sup>. L'effetto ultimo è di rendere il sistema scarsamente dissuasivo rispetto all'esercizio illegittimo del potere di licenziamento, con ciò che ne consegue per il lavoratore in termini di perdita di forza contrattuale e capacità rivendicativa.

Anche la soluzione di introdurre l'istituto dell'«offerta di conciliazione», ideata dal Governo per deflazionare il contenzioso, rischia di potenziare il suddetto effetto. Il datore di lavoro può offrire al lavoratore licenziato una somma pari a una mensilità per ogni anno di servizio, in misura non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità, la cui accettazione comporta l'estinzione del rapporto di lavoro e la rinuncia da parte del lavoratore all'impugnazione del licenziamento, anche qualora essa sia già stata proposta.

Il vantaggio per il datore di lavoro è duplice: può giungere fin da subito a una definizione del rapporto con il lavoratore sottraendosi all'incertezza del processo e può ottenere un risparmio sul "costo" del licenziamento, in quanto la somma da versare non è assoggettata a contribuzione previdenziale. L'appetibilità di questa soluzione per il lavoratore è rappresentata, invece, dalla possibilità di ottenere subito una somma di denaro che, sebbene di entità inferiore a quella

<sup>3</sup> Nelle imprese con più di 15 dipendenti (5 nel caso di quelle agricole) l'indennità è pari, infatti, a due mensilità per ogni anno di servizio fino a un massimo di ventiquattro, mentre è dimezzata nelle piccole imprese, dove comunque non può superare le sei mensilità.

che potrebbe eventualmente ricevere al termine del giudizio, non costituisce reddito imponibile.

**La riforma, così concepita, produce una “monetizzazione” del posto di lavoro, dando luogo a un vero e proprio mutamento di paradigma nell’apparato di tutele del lavoratore.** Il tradizionale assetto basato sulla stabilità del posto di lavoro, infatti, è sostituito da un sistema che privilegia la continuità occupazionale del lavoratore, di modo che la sicurezza nel posto di lavoro cede il passo alla sicurezza nel mercato del lavoro.

Ma la capacità di un siffatto sistema di soddisfare l’istanza di protezione del lavoratore, che rimane pur sempre il soggetto debole del mercato del lavoro e della relazione contrattuale, dipenderà dall’esistenza di una rete di salvataggio che lo sorregga nel momento in cui dal contratto cadrà nel mercato, offrendogli non solo il sostegno economico attraverso il sistema degli ammortizzatori sociali, ma soprattutto quegli strumenti disegnati dalla riforma dei servizi per l’impiego per reperire nuove occasioni di lavoro.

#### 4. Semplificazione normativa e burocratica

Il D.Lgs. n. 151/2015, dal contenuto alquanto eterogeneo, ha dato attuazione a quanto previsto dalla legge delega (L. n. 183/2014) per ciò che riguarda la semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro e del sistema di regole in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.

Con questo intervento si è inteso in primo luogo rimediare alla forte complessità dell’assetto burocratico e regolativo, che, traducendosi in incertezza delle regole e in un alto tasso di conflittualità, rappresenta un ostacolo al corretto funzionamento del mercato del lavoro.

**Oggetto di questa semplificazione sono tutte le procedure e gli adempimenti per la costituzione e gestione dei rapporti di lavoro** (anche delle persone con disabilità), nonché per: la convalida delle dimissioni, le comunicazioni dovute alla Pubblica amministrazione, le modalità di accertamento e attestazione della formazione e dell’apprendimento del lavoratore, gli strumenti di prevenzione e rilevazione del lavoro sommerso, alcuni aspetti della disciplina dei rapporti di lavoro, la composizione e le regole di funzionamento degli organismi destinati ad assicurare a uomini e donne pari opportunità.

In secondo luogo si è inteso rimediare all’incertezza derivata dalla originaria formulazione di alcune disposizioni, attraverso una loro riscrittura che tenesse conto anche del mutato contesto socio-economico. Di fatto al legislatore delegato è stata lasciata carta bianca

nella rivisitazione di due disposizioni, entrambe contenute nello Statuto dei lavoratori del 1970: la norma che regola il potere del datore di lavoro di mutare le mansioni del lavoratore, confluita nel decreto emanato prima dell’estate che riorganizza le tipologie contrattuali (D.Lgs. n. 81/2015) e quella che regola il potere di controllo del datore di lavoro (D.Lgs. n. 151/2015).

Con riguardo al primo aspetto della disciplina, **la riforma supera il generale divieto di “demansionare” il lavoratore introdotto dallo Statuto dei lavoratori (art. 13) a garanzia della tutela della professionalità del lavoratore, procedendo in due direzioni:** riconoscendo al datore di lavoro il potere unilaterale di adibire il lavoratore a mansioni inferiori nel caso in cui ricorrano modifiche degli assetti aziendali tali da incidere sulla sua posizione, fatto salvo il diritto alla conservazione del livello di inquadramento e del trattamento retributivo; legittimando la conclusione – in sedi dove è garantita la genuina espressione della volontà del lavoratore – di accordi di “demansionamento”, che incidano anche sul livello di inquadramento e retributivo, quando consentano la conservazione dell’occupazione, l’acquisizione di una diversa professionalità o il miglioramento delle condizioni di vita.

Così facendo il Governo stabilisce un nuovo equilibrio fra libertà di organizzare l’attività di impresa, tutela della dignità professionale del lavoratore ed esigenza di salvaguardia dell’occupazione, andando oltre quell’orientamento della giurisprudenza che già aveva ammesso accordi di demansionamento funzionali a evitare licenziamenti, e riconoscendo al datore di lavoro un potere unilaterale – sebbene soggetto ad alcuni limiti nel suo esercizio – di modificare le mansioni del lavoratore in senso peggiorativo.

Quanto al potere di controllo del datore di lavoro, la norma interessata dalla riscrittura è quella che disciplina i controlli a distanza, attuati cioè con impianti audiovisivi o altre apparecchiature. Il Governo, anche in questo caso, ribalta la prospettiva originaria dello Statuto dei lavoratori fondata sulla previsione di un divieto generale d’impiego di tali mezzi, temperato dalla possibilità per il datore di lavoro di installare siffatte strumentazioni con l’assenso delle rappresentanze sindacali unicamente per soddisfare esigenze organizzative, produttive o di sicurezza.

**La nuova previsione cancella il divieto generale di controllo a distanza ed esclude ogni limitazione all’impiego degli «strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e degli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze»** (di fatto anch’essi strumenti di potenziale controllo a distanza), consentendo che le informazioni così raccolte siano uti-

lizzabili anche a fini disciplinari (D.Lgs. n. 151/2015, art. 23, c. 1). Mentre precedentemente il datore di lavoro non poteva controllare a distanza l'attività lavorativa dei propri dipendenti e, nei casi in cui tale controllo fosse autorizzato, le informazioni raccolte non potevano essere utilizzate per fini diversi (in particolare quello disciplinare) da quelli che avevano giustificato il controllo stesso (ragioni organizzative e di sicurezza), adesso la disposizione consente che gli esiti del controllo svolto per il tramite degli strumenti di lavoro (ad es. computer, smartphone, dispositivi satellitari, badge) siano utilizzabili a fini disciplinari, all'unica condizione che il lavoratore sia informato del funzionamento dei dispositivi e del controllo che ne può derivare.

### 5. Più conciliazione tra vita e lavoro

L'ultimo capitolo della legge delega riguarda il potenziamento delle politiche di conciliazione fra vita lavorativa, personale e familiare.

**A fianco di una legislazione protettiva della maternità da sempre all'avanguardia, infatti, il nostro ordinamento si è a lungo dimostrato incapace di offrire un sistema efficace di servizi di supporto alla genitorialità** e, più in generale, a quelle esigenze di cura di familiari non autosufficienti (persone con disabilità, anziani), la cui soddisfazione, per un'impostazione culturale dura a morire, ricade ancora prevalentemente sulle donne.

La legge Fornero ha compiuto un passo, solo simbolico, nella direzione di migliorare l'equilibrio nelle responsabilità genitoriali, introducendo un congedo obbligatorio di paternità di un giorno. E così pure, sempre nel 2012, è stata introdotta la possibilità per i genitori lavoratori di fruire del congedo parentale su base oraria, nonché la possibilità per la lavoratrice di sostituire la fruizione del congedo parentale con quella di voucher per l'acquisto di servizi di babysitting o di asilo nido.

Dalla legge delega (L. n. 183/2014) non viene l'invito ad attuare una precisa riforma della materia, bensì l'indicazione di modificare, eliminare o introdurre alcuni istituti per favorire la conciliazione. Si prevede, ad esempio, che sia incentivata la contrattazione collettiva di livello aziendale per **favorire l'introduzione di orari flessibili che rispondano alle esigenze di conciliazione, che sia potenziato il telelavoro**, che sia disciplinata la possibilità di una cessione, fra lavoratori alle dipendenze di uno stesso datore di lavoro, di congedi per l'assistenza di familiari.

Il decreto attuativo (D.Lgs. n. 80/2015) interviene solo su alcuni aspetti della disciplina: recependo e rimodulando alcune indicazioni fornite nel corso degli anni dalla Corte costituzionale, ad esempio

in materia di fruizione dei congedi parentali in caso di ricovero ospedaliero del neonato; estendendo fino ai dodici anni di età del minore l'arco di tempo entro il quale è fruibile il congedo parentale (e fino al sesto anno di età il periodo entro il quale spetta la relativa indennità); avanzando nel cammino verso la equiparazione delle tutele offerte ai genitori adottivi e affidatari; estendendo e perfezionando le tutele offerte alle lavoratrici parasubordinate e, più in generale, ai genitori lavoratori autonomi.

Inoltre, nell'ottica di incentivare l'adozione di soluzioni che consentano la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il decreto legislativo introduce un beneficio per il datore di lavoro che ricorra al telelavoro per rispondere alle esigenze di cura dei propri dipendenti.

Si tratta di modifiche da accogliere senz'altro con soddisfazione, perché concorrono a imprimere una spinta verso la realizzazione di un sistema nel quale il lavoratore e la lavoratrice possono scegliere fra diversi strumenti che consentono la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma è **auspicabile che il processo di riforma non si arresti qui e siano attuate altre soluzioni** (come incentivi alla creazione di asili nido aziendali o alla adozione di forme flessibili di orario di lavoro, l'introduzione di servizi per l'accudimento dei minori durante il periodo estivo) capaci di evitare, soprattutto alle donne, che le scelte di vita finiscano per penalizzare le aspirazioni lavorative e di carriera o, viceversa, che queste ultime possano mortificare il desiderio di maternità<sup>4</sup>.

### 6. Valutazioni conclusive

Un bilancio del Jobs Act e del suo impatto sulla vita delle persone e sulla nostra società sarà possibile solo a distanza di tempo, quando sarà entrato a regime e si saranno consolidati i nuovi equilibri. Solo allora sarà possibile valutare se la risposta fornita dal legislatore alle istanze di cambiamento provenienti dal lato della domanda di lavoro, cioè delle imprese, sia stata in grado di soddisfare anche l'imperiosa esigenza di tutela della dignità della persona proveniente dal lato dell'offerta, in una relazione che permane intrinsecamente asimmetrica.

Dinnanzi agli annunci di una ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato **consigliamo di mantenere un atteggiamento di prudenza**, per tre motivi: perché tale incremento è imputabile, almeno in parte, agli incentivi economici alle assunzioni stabiliti per il 2015 dalla Legge di stabilità; perché i dati sulle assunzioni a

<sup>4</sup> Cfr TINTORI C., «Condividere per conciliare», in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7 (2014) 445-452.



tempo indeterminato includono anche le conversioni di contratti a termine in contratti a tutele crescenti, dunque rapporti di lavoro già esistenti; perché se non andrà a regime la riforma delle politiche attive i contratti di lavoro saranno sì a tempo indeterminato, ma di fatto scarsamente stabili.

Se la riforma sarà attuata così com'è stata disegnata, in particolare nella parte relativa alle politiche attive per il lavoro, **potrebbe delinearsi uno scenario molto diverso da quello attuale, caratterizzato da una combinazione virtuosa di flessibilità** (in entrata e in uscita dal rapporto di lavoro) e **sicurezza** (nel mercato del lavoro), in consonanza con quanto suggerito dalle istituzioni europee<sup>5</sup>. La perdita di stabilità del contratto di lavoro, infatti, potrebbe trovare almeno in parte compensazione nell'offerta di una rete efficace di servizi per l'impiego, capaci di traghettare velocemente il lavoratore da un'occupazione all'altra, anche intervenendo sulla sua formazione e qualificazione professionale. Verrebbe così garantita, in una forma diversa e più adeguata al mutato contesto produttivo, quell'istanza di stabilità e sicurezza del lavoratore scritta nella Costituzione, funzionale a consentire l'emancipazione della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita economica e sociale, ma anche la crescita virtuosa del Paese.

Se, viceversa, non tutti i tasselli del mosaico saranno collocati al loro posto, assisteremo al consolidarsi di un significativo indebolimento della posizione dei lavoratori nel contratto e nel mercato del lavoro, con il rischio che si generi uno stato di complessiva instabilità. Quale lavoratore assunto dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 23/2015 rivendicherà il diritto a lavorare in un ambiente più salubre o quale madre neoassunta rivendicherà il proprio diritto a lavorare il numero di ore stabilito nel proprio contratto, rifiutando turni usuranti o straordinari non preventivamente concordati, sapendo che il loro eventuale licenziamento illegittimo sarà sanzionato con un'indennità di entità proporzionata alla anzianità di servizio, dunque molto esigua nei primi anni di lavoro, ma soprattutto che si troverà in balia di un mercato del lavoro inospitale, incapace di offrire nuove opportunità?

Sarebbe stato più prudente, allora, se il Governo avesse avviato il processo di riforma con la messa a regime della rete di salvataggio dei lavoratori estromessi dal rapporto di lavoro, rinunciando con coraggio a fornire, con un ulteriore allentamento delle tutele, l'ennesima risposta a effetto alla domanda di flessibilità.

<sup>5</sup> Cfr LIVRAGHI R., «Flexicurity», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 (2008) 306-309.

## Rifugiati: un banco di prova per l'Unione Europea

Chiara Peri

Responsabile dei rapporti internazionali del Centro Astarti,  
<peri@fondazioneastati.it>

Il tema della gestione delle migrazioni ha assunto sempre maggior rilievo nella politica europea, fino a diventare centrale nel corso dell'estate per l'acuirsi della situazione e per l'impatto mediatico delle molte tragedie avvenute. Cosa è successo negli ultimi mesi? Si può parlare di un'emergenza rifugiati in Europa? Quali decisioni sono state prese dalle istituzioni europee a riguardo? Quali punti restano ancora insufficienti?

«**I** numeri sono impressionanti. Per alcuni, sono spaventosi. Ma **questo non è il momento di avere paura**. È il momento di una coraggiosa, determinata e concertata azione da parte dell'Unione Europea [UE], delle sue istituzioni e di tutti i suoi Stati membri. **Si tratta in primo luogo di una questione di umanità e di dignità umana. E per l'Europa è anche una questione di giustizia storica**» (Juncker 2015, 6). Così Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione Europea, ha preso posizione lo scorso 9 settembre di fronte alle migliaia di persone che giungono alle frontiere europee duramente provate dalle circostanze della fuga e da viaggi molto traumatici, trovandosi di fatto abbandonate a se stesse, senza cibo, acqua, cure mediche essenziali e ricovero.

In queste pagine ci soffermeremo per ragioni di spazio solo sulle azioni intraprese dalle istituzioni europee per dare una risposta a una situazione così grave, pur consapevoli del ruolo cruciale svolto da tempo dalla società civile in termini di accoglienza concreta e advocacy per cambiare le politiche nazionali e internazionali.