

indice

editoriale

- 5 UMBERTO ROMAGNOLI
La ruga dello statuto dei lavoratori

saggi

- 11 LORENZO ZOPPOLI
Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali
- 39 ANTONELLA DURANTE
I diritti sindacali nel circuito giurisdizionale multilivello. Un dialogo in lingue diverse
- 67 GIUSEPPE MELI
Clausole sociali. Fair-outsourcing delle pubbliche amministrazioni e paradigma della proporzionalità (Parte II)
- 89 FEDERICA MINOLFI
Come cambia il sistema francese di relazioni industriali: prospettive e prerogative della contrattazione aziendale
- 115 MARCO PERUZZI
Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea

giurisprudenza

- 153 ANNA TROJSI
Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie

(Commento della C. Cost. n. 223 del 2012, nn. 304 e 310 del 2013 e n. 154 del 2014)

- 187 MARIA TERESA DÍAZ AZNARTE
Quando la crisi economica diventa argomento giuridico
(Commento a Tribunal Constitucional n. 119 del 16 luglio 2014 e n. 8 del 22 gennaio 2015)
- 205 ANA MURCIA CLAVERÍA
Consultazioni sindacali e licenziamento collettivo: l'obbligo di buona fede datoriale nella giurisprudenza delle Alte Corti Regionali spagnole
(Commento a Tribunal Superior de Justicia de Asturias del 14 febbraio 2015)
- 219 MARIA DOLORES SANTOS FERNÁNDEZ
Applicazione della Carta Sociale Europea in Spagna: eccessi non permessi dalle magistrature del lavoro
(Commento a Juzgados de lo Social de Toledo del 27 novembre 2014, de Mataró del 29 aprile 2014, de Barcelona del 19 novembre 2013)

lavoro e ... televisione

- 229 MARCO MARAZZA
Dalla fiction (House of cards) alla realtà: un immaginario raffronto tra l'America Works di Frank Underwood e il Jobs Act di Matteo Renzi
- 235 *Notizie sugli autori*
- 237 *Abbreviazioni*

Marco Marazza

Dalla *fiction* (*House of cards*) alla realtà:
un immaginario raffronto tra l'*America Works*
di Frank Underwood e il *Jobs Act* di Matteo Renzi

Il protagonista della serie televisiva “*House of cards*” è Frank Underwood (Kevin Spacey), politico del partito democratico americano che sostiene la candidatura presidenziale di Garret Walker. Quando Walker diventa il 45° Presidente degli Stati Uniti Frank Underwood inizia la sua ascesa al potere e riesce prima ad assumere la carica di Vice Presidente degli Stati Uniti e, poi, a subentrare al Presidente in corso di mandato. Raggiunta la presidenza senza passare per una competizione elettorale Underwood ha il problema di superare le resistenze del suo partito a sostenerlo come candidato democratico per le successive elezioni presidenziali ed è dunque costretto ad affrontare, da Presidente in carica, elezioni primarie dall’esito molto incerto.

È in questa delicata fase politica che Frank Underwood decide di puntare tutta la sua campagna elettorale su una radicale riforma dello stato sociale denominata “*America Works*”.

L’ambiziosa idea di Underwood è quella di mobilitare le risorse destinate al sistema di sicurezza sociale per finanziare l’obiettivo di dieci milioni di nuovi posti di lavoro. Lo slogan della riforma è chiaro: ogni americano che lo desidera avrà un lavoro. Il mezzo per raggiungere lo scopo è la spesa pubblica, sotto forma di massicci incentivi alla assunzione, che dovrebbe essere coperta a regime dalla smobilitazione delle risorse destinate al *welfare* (sicurezza sociale, medicare, medicaid, ecc. ...). Da Presidente in carica Underwood lancia nella città di Washington un progetto sperimentale dell’*America Work* destinando per le nuove assunzioni di quell’area le risorse stanziati per la copertura di costi straordinari ed imprevedibili connessi ad eventuali

calamità naturali. Ciò con la speranza che, visti i primi risultati concreti della sperimentazione, il Paese si faccia persuadere della bontà del progetto e della convenienza di un così strutturale progetto di rivisitazione dei criteri di distribuzione della spesa pubblica destinata al sociale.

Negli Stati Uniti questo dettaglio della trama della *fiction* viene letto come una sorta di estremizzazione delle politiche sociali di Obama, che lanciò un programma di sostegno all'occupazione per la creazione di "green jobs". Ma la radicale ricetta proposta da Underwood è soprattutto commentata da chi esprime perplessità sugli effetti di un così drastico ridimensionamento della spesa destinata alla sicurezza sociale, anche dal punto di vista della probabile perdita di posti di lavoro che deriverebbe dallo smantellamento dei servizi sociali.

Esiste un parallelismo tra il *Jobs Act*, la riforma del lavoro del Governo Renzi, e l'*America Works* di Frank Underwood? Le due riforme non sono ovviamente comparabili, perché la radicalizzazione della proposta avanzata nella *fiction* appartiene, per l'appunto, alla finzione. Eppure lo stimolo per una riflessione resta comunque forte e, in fin dei conti, i punti di contatto ci sono eccome.

L'*America Works* è una proposta lontana dai nostri *standards* culturali. Uno stato che smette di erogare servizi sociali per finanziare occupazione è uno stato che guarda i problemi sociali in una prospettiva prettamente individualistica. Una prospettiva, a ben vedere, antitetica rispetto ai modelli di sicurezza sociale prevalenti in Europa. Basti pensare al fondamentale principio di inderogabilità che qualifica l'intera legislazione giuslavoristica italiana al fine di tutelare l'individuo dalla sua stessa autonomia negoziale. Nell'*America Works* il cittadino non è sostenuto nel bisogno di assistenza sociale da uno stato che eroga servizi ma è fortemente agevolato nella ricerca di un posto di lavoro affinché, con il suo reddito da lavoro, possa personalmente provvedere alle sue esigenze. Scegliendo il come e il dove. Il punto, oltre alle questioni sull'assetto più o meno individualista di una riforma sociale, è più che altro quello di capire se il reddito è poi veramente sufficiente a proteggere la persona dal bisogno e se, da un punto di vista macroeconomico, un indirizzo così radicalmente selettivo della spesa pubblica sia realmente efficiente.

Il *Jobs Act*, oggi, è indubbiamente lontano da questo modello. Le finanze necessarie a sostenere le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 non hanno richiesto misure straordinarie di finanza pubblica e non lasciano prevedere uno smantellamento dello stato sociale. A ben vedere, ne-

anche possiamo registrare un significativo cambiamento dei criteri di distribuzione della spesa pubblica, salvo non volere rimarcare qualche aumento dei *ticket* per prestazioni sanitarie che si intravede nelle pieghe del DEF o le modalità di tassazione del TFR anticipatamente liquidato in busta paga.

Semmai si potrebbe dire che lo stanziamento degli incentivi all'assunzione (e lo stesso vale per la copertura degli ottanta euro) è stato possibile anche grazie all'innalzamento dell'età pensionabile varata dal Governo Monti. Ma resta il fatto che la loro controprestazione non ha nulla a che vedere con il modello, estremo, dell'*America Works*. Il motivo è semplice. Nel *Jobs Act* la contropartita di quegli incentivi è essenzialmente contrattuale e si misura quasi esclusivamente in termini di flessibilità in uscita: sono le nuove tutele contro i licenziamenti del contratto a tutele crescenti. Uno scambio forse neanche immaginabile per la cultura anglosassone dello sceneggiatore di *House of cards*, che probabilmente da tempo ha dimenticato le questioni sulla flessibilità in uscita dal rapporto di lavoro che ancora affannano parte del vecchio continente.

Piuttosto da questo punto di vista il raffronto tra realtà e *fiction* si potrebbe fare più interessante nel medio e lungo periodo. Ed infatti non è da escludere che della questione di fondo posta dalla *fiction* non si debba discutere, in concreto, già a partire dal 2016, almeno nel caso in cui il Governo dovesse avere difficoltà a trovare le risorse per rinnovare gli incentivi per gli assunti a partire dal 2016. Perché in tal caso un Governo che crede a questo tipo di utilizzo della spesa pubblica dovrà inevitabilmente porsi il problema di spiegare se per incentivare con le finanze pubbliche nuovi posti di lavoro sia giusto rinunciare a parti, piccole o grandi che siano, del sistema di protezione sociale. Non a tutele contrattuali. Ma a servizi e prestazioni pubbliche, a partire da quelle sanitarie.

Considerati i problemi di copertura di cui già si discute per gli incentivi triennali destinati dal Governo Renzi agli assunti nel 2015, è lecito dire che un confronto delle forze politiche su questo tema sia realisticamente possibile. E tutti, così, ci troveremmo dinanzi alla necessità di dover rispondere a questa difficile domanda: quali voci della attuale spesa pubblica meriterebbero di essere dirottate per finanziare la stabile incentivazione di nuova occupazione o, più in generale, per abbattere il cuneo fiscale di lavoratori già occupati o nuovi assunti?

È interessante, poi, raffrontare *America Works* e *Jobs Act* anche su un terreno più strettamente politico, perché (sempre tra *fiction* e realtà) in entrambi

i progetti di riforma è indubbiamente forte la finalità elettorale, la volontà di ricercare consenso nel breve periodo.

Frank Underwood per ottenere un consenso elettorale immediato dirotta le coperture per eventuali calamità naturali con la convinzione che la creazione di nuovi posti di lavoro a Washington possa spianargli la competizione elettorale. La strategia è quella di vincere le primarie del partito democratico grazie a questa sperimentazione e di iniziare, in vista delle elezioni presidenziali vere e proprie, ad impiegare sull'*America Works* le risorse destinate ai servizi sociali. Ogni posto di lavoro creato dalla riforma è un moltiplicatore di voti, e questa è una verità valida un po' ovunque. Matteo Renzi interviene nel 2015 in modo decisamente più delicato nella individuazione della copertura finanziaria del *Jobs Act*, ma è il modo in cui le rende disponibili al mercato che fa insorgere il legittimo sospetto che uno degli obiettivi di questa riforma sia anche quello di acquisire consenso politico da spendere nel breve periodo.

Gli incentivi economici, uniti alle nuove tutele crescenti, determineranno senza dubbio un incremento dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. È inevitabile che verso la fine del 2015 gli effetti di queste misure saranno oggetto di duro confronto politico sui numeri, perché resterà da verificare e documentare in che misura il maggior numero di contratti a tempo indeterminato produca veramente nuova occupazione o, semplicemente, a saldo sostanzialmente invariato, sostituzione di altre tipologie contrattuali temporanee (lavoro a termine, somministrazione, ecc.), speciali (apprendistato) o autonome (collaborazioni coordinate e continuative, con o senza progetto). Ma una cosa è comunque certa. Il maggior numero di contratti a tempo indeterminato verrà invocato dal Governo per sostenere l'avvenuta creazione di occupazione di qualità, a tempo indeterminato e quindi, nell'immaginario collettivo, stabile.

Ma è veramente così? Per le professionalità intermedie il valore degli incentivi è superiore al costo di risoluzione del rapporto di lavoro a tutele crescenti al compimento del terzo anno di anzianità. Ciò vuol dire, anzitutto, che la spesa pubblica destinata agli incentivi di cui ci stiamo occupando tende a trasferire sulla collettività il costo di risoluzione di rapporti di lavoro attivati nel 2015. Bene inteso, non è scritto da nessuna parte che il lavoratore assunto nel 2015 venga poi licenziato in coincidenza con la fine degli sgravi. Ma il rischio concreto che ciò accada, il rischio cioè che questo rapporto di lavoro non soddisfi le attese pur non configurandosi una giusta causa o un giustifi-

cato motivo di licenziamento, è comunque trasferito dal datore di lavoro alla collettività. L'opzione è pienamente legittima ma non è possibile trascurarne le conseguenze pratiche.

In primo luogo va considerato che per quantificare in modo puntuale l'ammontare di risorse richieste dal *Jobs Act* non è sufficiente guardare solo l'ammontare degli incentivi concessi per gli assunti nel 2015. Se pensiamo ad un lavoratore autonomo assunto con contratto a tutele crescenti nel 2015, e licenziato dopo tre anni allo scadere degli incentivi, il costo che la collettività sosterrà per accompagnare questo percorso è dato dalla perdita dei contributi versati dal lavoratore autonomo alla gestione separata (dal momento della assunzione a tutele crescenti, in avanti), dalla minore contribuzione per i primi tre anni di rapporto di lavoro a tutele crescenti, con connessa contribuzione figurativa, e dal costo del trattamento NASPI che dovrà eventualmente essere erogato al momento della cessazione del rapporto. È per questa ragione che lo schema di decreto sul riordino delle tipologie contrattuali, pur approvato dal Consiglio dei Ministri, ha atteso più di un mese prima trasmesso alle Camere.

Un costo complessivamente elevato. Ma per cosa?

Per alcuni sarà facile rispondere che il costo è giustificato dalla necessità di creare nuova occupazione di qualità. Per altri, però, sarà altrettanto agevole controbattere che la spesa pubblica destinata agli incentivi sta finanziando, in verità, solo l'illusione di una stabilizzazione contrattuale. E ciò per via del contenuto costo di licenziamento nei primi anni di rapporto e dell'infinita posizione del lavoratore a tutele crescenti nel mercato, ad esempio per quanto riguarda le sue potenzialità di accesso al credito.

C'è da chiedersi, in sostanza, se il beneficio della creazione di nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato (quantomeno) "semistabili" sia tale da giustificare il costo che la collettività sta sostenendo. E questa valutazione bisognerà farla anche considerando gli effetti sulla concorrenza tra imprenditori che inevitabilmente produce un sistema di incentivi che guarda solo ai nuovi assunti, con il serio rischio di spiazzare le imprese già operative nel 2014 con un organico di dipendenti a pieno costo, senza sconti.

E da qui torniamo al punto di partenza. Se l'incentivo (come oggi è previsto) dovesse rimanere circoscritto ai soli assunti nel 2015 la misura è probabilmente destinata a produrre un ritorno elettorale in vista delle prossime elezioni politiche e, cioè, prima che sia consentita una concreta valutazione della sua efficacia. Valutazione, questa, che avrebbe un senso fare solo

dopo la scadenza del triennio. Ciò, dopo aver verificato il tasso di mortalità dei contratti a tempo indeterminato incentivati.

Se gli incentivi fossero destinati a proseguire nel tempo, nella convinzione che la via per creare occupazione di qualità è quella della spesa pubblica necessaria per la riduzione del cuneo fiscale, si porrà invece il problema delle coperture e delle conseguenti variazioni di destinazione della spesa pubblica. Uno scenario politicamente ben più complesso e incerto. A quali servizi saremmo disposti a rinunciare per incentivare nuova occupazione? È una questione che per ora non si è posta, forse anche per ragioni di consenso elettorale.

Come detto, i punti di contatti tra finzione e realtà ci sono, almeno sembra.