

LA RIFORMA DEL LAVORO: IL JOBS ACT

Il disegno di legge dell'Esecutivo, approvato in seconda lettura dalla Camera, contiene **cinque deleghe legislative** al Governo per intervenire su diverse materie nel settore del lavoro.

In particolare il provvedimento si occupa dei profili attinenti al sistema delle **tutele a sostegno dei soggetti in cerca di occupazione**, al **riordino e alla semplificazione del mercato del lavoro**, nonché alla possibilità di **rafforzare le misure a tutela delle cure parentali**.

E' una riforma necessaria - come affermato dal Ministro del lavoro Poletti nel suo intervento in Aula alla Camera - per assicurare "una condizione del lavoro più definita e certa, nell'interesse sia dei lavoratori che delle imprese". Il superamento di tali incertezze, che caratterizzano il nostro Paese, è uno degli obiettivi principali del processo di riforme avviato, anche in altri campi, dal Governo.

Gli interventi verranno realizzati attraverso l'esercizio delle apposite deleghe entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, ma con l'impegno del Governo a procedere rapidamente sui decreti attuativi entro il mese di gennaio 2015.

Le deleghe sono specificatamente finalizzate a:

1. realizzare un riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali;
2. procedere alla riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive;
3. completare il processo di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro;
4. realizzare un riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e delle tipologie dei relativi contratti attualmente vigenti;
5. rafforzare le misure di sostegno delle cure parentali.

I DATI SULL'OCCUPAZIONE

I dati statistici forniti dall'Istat, relativi all'andamento del mercato del lavoro nel mese di settembre 2014, evidenziano una **disoccupazione in Italia pari al 12.6%**; quella giovanile al 42,9%, quella femminile al 13,6%.

LE MODIFICHE PARLAMENTARI E IL CONTRIBUTO DEL PARTITO DEMOCRATICO

Il testo originario è stato ampiamente modificato e integrato durante l'iter parlamentare. In particolare, grazie al lavoro del Partito democratico è stata introdotta la tutela economica in caso di cambiamento di mansioni; resa esplicita la scelta di rendere centrale il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, rendendolo più conveniente rispetto ad

altri tipi di contratto (al punto che nella Legge di stabilità 2015 sono state destinate le risorse per incentivarlo); chiaramente definito il superamento delle numerose forme di assunzione precarie. E sempre grazie al lavoro del PD è stato chiarito che la disciplina dei controlli a distanza riguarda gli impianti e gli strumenti di lavoro, con la garanzia che la dignità e la riservatezza del lavoro siano tutelate, e messa nero su bianco - in merito all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori - la garanzia del reintegro per i nuovi assunti in caso di licenziamenti discriminatori, nulli e in alcune fattispecie di licenziamenti disciplinari, così come sono stati previsti congedi dedicati alle donne nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere.

La votazione finale alla Camera ha visto approvare il provvedimento con 316 sì, 6 no e 5 astenuti. Non hanno partecipato al voto le opposizioni (Forza Italia, Lega Nord, M5S e SeL) e un gruppo di deputati del PD.

Il disegno di legge (AC 2660), passa ora al Senato per l'approvazione definitiva. Per maggiori dettagli si vedano la scheda dell'[iter](#) del provvedimento e i [dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei Deputati.

1 DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI¹

Questa prima delega è finalizzata alla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, mediante la razionalizzazione delle forme di tutela già esistenti per gli interventi in costanza di rapporto di lavoro (Cassa integrazione guadagni e i contratti di solidarietà) e quelli in caso di disoccupazione involontaria (ASpl- **Assicurazione sociale per l'impiego**²). Lo scopo è quello di assicurare un **sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori**, con tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, nonché di razionalizzare la normativa in materia d'integrazione salariale.

Gli strumenti di intervento in costanza di rapporto di lavoro

In relazione a questa tipologia di interventi, vengono stabiliti principi e criteri direttivi volti a:

- **escludere** la possibilità di **integrazioni salariali** in caso di **cessazione definitiva di attività** aziendale o di un ramo d'azienda;

¹ Si ricorda che una delega analoga era stata conferita dall'articolo 1, commi 28-29, della legge n.247/2007 (c.d. protocollo del welfare) e, successivamente, confermata dall'articolo 46 della legge n.183/2010 (c.d. collegato lavoro), che ne aveva riaperto i termini; la delega, tuttavia, è rimasta inattuata.

² La L. 92/2012 (legge Fornero) di riforma del mercato del lavoro, nell'ambito di una generale revisione degli strumenti di tutela del reddito, ha istituito un unico ammortizzatore sociale (ASpl - Assicurazione Sociale per l'Impiego) in cui (a decorrere dal 1° gennaio 2013 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla medesima data) sono confluite l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione (indennità di disoccupazione ordinaria e con requisiti ridotti, indennità di disoccupazione speciale edile). Con tale strumento è stato ampliato sia l'ambito di applicazione soggettivo (beneficiari), sia quello oggettivo (trattamenti). Possono accedere all'ASpl tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa con un rapporto di lavoro in forma subordinata, i dipendenti a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni (mentre ne sono esclusi quelli con rapporto a tempo indeterminato), nonché i soci lavoratori delle cooperative, il personale artistico, teatrale e cinematografico con rapporto di lavoro subordinato. Dal campo di applicazione dell'ASpl sono altresì esclusi gli operai agricoli (a tempo indeterminato e determinato), e i lavoratori extracomunitari con permesso di lavoro stagionale. Per usufruire dell'ASpl è necessario essere assicurati presso l'INPS da almeno 2 anni ed aver versato almeno un anno di contributi nei 2 anni precedenti all'evento che ha determinato la disoccupazione. (Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati, Dossier n. 226/1, 20 novembre 2014)

- **semplificare le procedure burocratiche** attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali e la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati per la concessione;
- prevedere una **maggior compartecipazione contributiva da parte delle imprese** effettivamente beneficiarie;
- rivedere l'**ambito di applicazione della CIG** (cassa integrazione guadagni) e della **CIGS** (cassa integrazione straordinaria), nonché dei fondi di solidarietà bilaterali;
- rendere accessibile lo strumento della CIG solo una volta esaurite le possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro;
- revisione delle regole di funzionamento dei **contratti di solidarietà** espansivi e stabilizzazione delle norme che consentono l'estensione della stipula dei contratti di solidarietà difensivi.

Gli strumenti in caso di disoccupazione involontaria

In questo caso l'obiettivo della delega è **universalizzare l'applicazione degli ammortizzatori sociali**, attraverso:

- l'estensione dell'ASpl anche ai lavoratori con contratti di co.co.co. (fino al superamento dell'utilizzo di questa tipologia contrattuale);
- la rimodulazione dell'ASpl relativamente alla durata del trattamento, rapportando quest'ultima alla pregressa storia contributiva del lavoratore;
- l'introduzione, dopo la fruizione dell'ASpl, di una ulteriore prestazione per chi ha redditi particolarmente bassi (in base all'ISEE).

In conseguenza di queste previsioni, quindi, sparirebbero la cassa integrazione per chiusura di aziende, la cassa integrazione in deroga e l'indennità di mobilità. Resterebbe solo la GIG ordinaria per momentanei cali di produzione e quella straordinaria per ristrutturazioni aziendali (attivabile però solo dopo aver attuato riduzioni dell'orario). L'ASpl invece entrerebbe a regime prima del 2017 (come previsto dalla Legge Fornero) e ne avrebbero diritto tutti i lavoratori dipendenti.

L'obbligo di attivazione del beneficiario di ammortizzatori sociali³

Vengono anche stabiliti principi relativi all'obbligo del soggetto beneficiario, con la previsione di **meccanismi e interventi** volti ad **incentivare la ricerca attiva di nuova occupazione**.

2 DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE

La delega è intesa, in generale, a garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative. Efficienza e capillarità sono infatti ciò che deve

³ Si ricorda che l'articolo 4 del D.Lgs. 181/2000 pone a carico dell'interessato un obbligo di attivazione, in assenza del quale viene meno lo stato di disoccupazione e, conseguentemente, il diritto ad usufruire di misure di politica attiva. Il suddetto obbligo si sostanzia nel divieto di rifiutare, senza giustificato motivo, una congrua offerta di lavoro (a tempo pieno ed indeterminato o a tempo determinato o di lavoro temporaneo), definita con riferimento a bacini territoriali, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici stabiliti dalle regioni. Successivamente, l'obbligo di attivazione è stato ripreso e specificato (in vario modo) da numerose disposizioni normative in materia di strumenti di sostegno al reddito (v., in particolare, l'articolo 1-quinquies del DL 249/2004 e l'articolo 19, comma 10, del DL 185/2008). Va tuttavia evidenziato che la normativa in questione è rimasta di fatto inattuata, attese le difficoltà amministrative connesse alla sua applicazione.

determinare un vero e proprio cambio di paradigma nel funzionamento del servizio pubblico per l'impiego poiché attualmente la frammentazione, l'assenza di una regia nazionale che metta a sistema i servizi pubblici con quelli privati sono un costo sia dal punto di vista sociale per i lavoratori, sia dal punto di vista economico per le aziende. Ecco che l'obiettivo principale diviene l'**unificazione della gestione delle politiche attive e passive**, insieme a quello della ridefinizione delle **politiche di attivazione**, all'interno delle quali la tutela più importante diventa quella dell'**"accompagnamento"**, cioè la previsione di una strumentazione che consenta a chi è beneficiario di un sostegno al reddito di reinserirsi nel mondo del lavoro.

Per il raggiungimento di queste finalità vengono individuati:

- **l'istituzione dell'Agenda nazionale per l'occupazione**, che si occuperà della gestione centrale dei servizi per l'impiego, delle politiche di attivazione e dell'ASpl e che sarà a costo zero (è previsto infatti che al suo funzionamento si provveda con "le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente"). Sarà partecipata da Stato, regioni e province autonome, con il coinvolgimento anche delle parti sociali per quanto riguarda la definizione delle linee di indirizzo generali, e lavorerà in raccordo con l'INPS, al fine di tendere ad una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno al reddito;
- **il riordino degli incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità**: prevista la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, collegandoli anche a criteri di **valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto**. Viene inoltre prevista la definizione di una **cornice giuridica nazionale di riferimento** circa gli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (anche nella forma di acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti);
- la **ridefinizione delle politiche attive**⁴, da realizzare attraverso (oltre alla già citata Agenzia nazionale per l'occupazione):
 - il **rafforzamento dei centri per l'impiego**, valorizzando le sinergie tra servizi pubblici e privati e degli operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria (anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curricolare dei soggetti inoccupati o disoccupati) al fine di **rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro**;
 - l'introduzione di **modelli sperimentali**, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale;
 - la promozione dell'utilizzo di **accordi per la ricollocazione**⁵, come **collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona**

⁴ La programmazione e la gestione delle politiche attive avviene, allo stato attuale, essenzialmente a livello regionale e locale. Va tuttavia ricordato che l'articolo 5 del D.L. 76/2013 ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2015) "in attesa di un complessivo riordino delle competenze in materia di servizi per l'impiego", una **Struttura di missione** con compiti propositivi ed istruttori, anche al fine di assicurare attuazione alla c.d. "Garanzia giovani" (*Youth Guarantee*) e di favorire la ricollocazione nel tessuto produttivo dei soggetti beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga.

⁵ Si ricorda che l'**articolo 1, comma 215, della L. 147/2013** (Stabilità 2014), istituisce (con l'obiettivo favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, e di lavoratori in stato di disoccupazione involontaria), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per le politiche attive del lavoro (con dotazione pari a 15 milioni di euro per il 2014, e 20 milioni di euro annui per il biennio 2015-2016), per la realizzazione di

- inoccupata** o disoccupata e **misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo** (si tratta di accordi con le agenzie per il lavoro o altri soggetti accreditati, che si prendono in carico la persona da ricollocare e vengono remunerate “a fronte dell’effettivo inserimento almeno per un congruo periodo”);
- **l’attivazione del soggetto che cerca lavoro**, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di **istruzione, formazione professionale e lavoro**;
 - **revisione delle competenze istituzionali** al fine di aumentare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa (ad esempio, razionalizzando gli enti strumentali e gli uffici del Ministero del lavoro, con l’attribuzione a quest’ultimo di competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni);
 - **la semplificazione delle procedure amministrative** (anche con riferimento al collocamento obbligatorio dei disabili) attraverso la valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate (prevista l’istituzione del **fascicolo elettronico unico** contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi).

3 DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI

La terza delega ha come **obiettivo la semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro**, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese, nonché la definizione di norme in materia di **igiene e sicurezza del lavoro**. In particolare:

- si punta a **diminuire il numero di atti amministrativi** inerenti il rapporto di lavoro, attraverso specifiche modalità, quali:
 - un’azione di semplificazione normativa (anche mediante norme di carattere interpretativo o l’abrogazione di disposizioni fonte di rilevanti contrasti);
 - l’unificazione delle comunicazioni alle P.A. per gli stessi eventi;
 - l’obbligo di trasmissione di dati tra le diverse amministrazioni e il divieto per le stesse di richiedere dati dei quali siano già in possesso;
 - l’abolizione della tenuta di documenti cartacei e il rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica.
- si porta avanti la lotta al fenomeno delle c.d. “**dimissioni in bianco**”, indicando l’adozione di modalità semplificate per **garantire la data certa nonché**

iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali la **sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione**. Le iniziative, anche sperimentali, sono definite con apposito decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (**decreto che non risulta fin qui emanato**). Il contratto di ricollocazione, stipulato dalla persona interessata con uno dei soggetti accreditati dalla regione per i servizi per il lavoro e il CPI di competenza, rappresenta uno strumento diretto a collegare le misure di politica attiva del lavoro (volte a promuovere l’inserimento del lavoratore nel tessuto produttivo) con quelle di politica passiva (di sostegno al reddito).

l'autenticità della manifestazione di volontà della lavoratrice o del lavoratore in relazione alle dimissioni o alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro⁶;

- **si prevede la promozione del principio di legalità e la lotta al lavoro sommerso**, conferendo priorità alle politiche intese a prevenirlo e a scoraggiarlo.

4 DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI RAPPORTI DI LAVORO E ATTIVITÀ ISPETTIVA

E' finalizzata a **rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro** e a **riordinare i contratti di lavoro** vigenti, nonché a rendere **più efficiente l'attività ispettiva**. Sono trattati anche la materia dei **licenziamenti** (alla luce delle modifiche annunciate all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori), del **demansionamento** e del **compenso orario minimo**.

In particolare, tra i diversi principi e criteri direttivi, sono previsti:

- la redazione di un **testo organico di disciplina delle varie tipologie contrattuali**, con possibilità di modifica o superamento di alcune di esse (viene specificato che le collaborazioni coordinate e continuative sono una forma contrattuale che resterà in vigore "fino a esaurimento");
- la previsione, per le nuove assunzioni, del **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio**, come forma comune di contratto di lavoro, **rendendolo più conveniente** rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti (l'obiettivo è di farne la modalità normale di assunzione, sfoltendo le decine di forme contrattuali e le norme esistenti);
- l'esclusione, per i **licenziamenti economici**, della 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**, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento;
- l'introduzione, anche in via sperimentale, del **compenso orario minimo** per i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché per i co.co.co. (fino al loro superamento). Ciò vale solo per i settori non regolati da contratti collettivi nazionali;
- la **ridefinizione** della disciplina vigente in **materia di mansioni**, con la possibilità di "demansionamenti" in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o

⁶ Del tema la Camera dei deputati si era nuovamente occupata nel mese di marzo 2014, approvando il testo unificato di due proposte di legge, una del gruppo SEL e una del gruppo PD (AC 254 – 272), poi rimasta però ferma al Senato. Si ricorda che già durante la XV legislatura il Parlamento, con il Governo Prodi II, aveva approvato – su proposta di iniziativa parlamentare dell'Ulivo – la legge n. 188 del 17 ottobre 2007 (che imponeva l'obbligo di redigere le dimissioni su apposito modulo, contrassegnato da un codice di identificazione progressiva, predisposto e reso disponibile da uffici autorizzati, pena la nullità di ogni altra forma di espressione della volontà di licenziamento), che fu però subito abolita nel 2008 dal Governo Berlusconi, non appena insediato.

conversione aziendale, fatto salvo, però, il mantenimento della retribuzione percepita;

- la revisione della **disciplina dei controlli a distanza** sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore;
- la possibilità di **estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio** per le attività lavorative discontinue e occasionali, pur nel rispetto del limite di reddito annuale previsto dall'ordinamento;
- il **rafforzamento** degli strumenti per favorire **l'alternanza tra scuola e lavoro**⁷;
- la **razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva**, attraverso una attività di **coordinamento** da realizzare mediante l'istituzione di una **Agenzia unica per le ispezioni del lavoro**, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL e prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

5 DELEGA AL GOVERNO PER LA TUTELA E LA CONCILIAZIONE DELLE ESIGENZE DI CURA, VITA E DI LAVORO

L'ultima delega è finalizzata a garantire adeguato sostegno alle cure parentali, attraverso la revisione e l'aggiornamento delle misure intese a **tutelare la maternità** e le forme di **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**.

Tra i diversi principi e criteri direttivi, sono previsti:

- l'**estensione alle lavoratrici madri "parasubordinate" del diritto alla prestazione di maternità anche in assenza del versamento dei contributi** da parte del datore di lavoro;
- l'introduzione di un **credito d'imposta**, inteso ad incentivare il lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano **figli minori o figli disabili non autosufficienti** e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito;

⁷ In Italia, l'alternanza scuola-lavoro è stata introdotta come modalità di realizzazione dei percorsi del secondo ciclo (articolo 4 della legge delega 53/2003 e, in attuazione, Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77). L'alternanza scuola-lavoro si fonda sull'intreccio tra le scelte educative della scuola, i fabbisogni professionali delle imprese del territorio, le personali esigenze formative degli studenti. In particolare, nel D.Lgs. 77/2005 l'alternanza scuola-lavoro è qualificata come modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei, sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età possono chiedere di realizzare gli studi anche alternando periodi di studio e di lavoro. Nell'ambito dell'orario complessivo annuale dei piani di studio, i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro possono essere svolti anche in periodi diversi da quelli fissati dal calendario delle lezioni. Le competenze così acquisite costituiscono crediti, sia ai fini della prosecuzione del percorso scolastico o formativo per il conseguimento del diploma o della qualifica, sia per gli eventuali passaggi tra i sistemi, compresa l'eventuale transizione nei percorsi di apprendistato. (Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati, Dossier n. 226/1, 20 novembre 2014)

- l'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la **flessibilità dell'orario di lavoro** e la promozione del **telelavoro**;
- la possibilità di **cessione tra lavoratori** dipendenti dallo stesso datore di lavoro **di tutti o parte di giorni di riposo aggiuntivi** spettanti in base al contratto collettivo nazionale, in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessiti di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute;
- la ricognizione al fine di eventuale revisione delle disposizioni vigenti al fine di garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali;
- l'introduzione di **congedi** dedicati alle **donne inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere**.

Gli oneri finanziari relativi al presente provvedimento sono indicati nella Legge di stabilità 2015.