

# Lavoro: una riforma sbagliata

Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012,  
Disposizioni in materia di riforma del mercato  
del lavoro in una prospettiva di crescita

a cura di

Pierluigi Rausei  
Michele Tiraboschi

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 2

**ADAPT**  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

## DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Roberta Caragnano

Maria Giovannone

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Silvia Spattini

Davide Venturi

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*responsabile*)

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Andrea Gatti Casati

Maddalena Magni

Martina Ori

# Lavoro: una riforma sbagliata

Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012,  
Disposizioni in materia di riforma del mercato  
del lavoro in una prospettiva di crescita

a cura di

Pierluigi Rausei  
Michele Tiraboschi

Il presente volume ADAPT University Press sul disegno di legge n. 5256/2012 di riforma del mercato del lavoro è stato reso possibile grazie a uno sforzo non comune dei ricercatori e dei collaboratori della Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro di ADAPT ([www.adapt.it](http://www.adapt.it)) e del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" ([www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it)) che qui intendiamo pubblicamente ringraziare. Ringraziamo altresì la redazione di ADAPT e, in particolare, la dott.ssa Roberta Caragnano e la dott.ssa Laura Magni per il lavoro svolto con la solita precisione e in tempi record.

Si tratta di una seconda lettura di un articolato normativo particolarmente complesso – che segue di pochi giorni il precedente volume ADAPT University Press sul disegno di legge n. 3249 approvato dal Senato il 31 maggio 2012 – che non ha altro scopo se non quello di fornire un ulteriore contributo e un punto di vista indipendente al dibattito parlamentare avviato alla Camera e al confronto tra Governo e parti sociali al fine di perfezionare un progetto di riforma del mercato del lavoro confuso e che si conferma complessivamente inadeguato alle reali necessità di lavoratori e imprese.

Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi

**@ 2012 ADAPT University Press**

---

Pubblicazione on line della Collana ADAPT  
Registrazione n.1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena  
[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

Gli articoli e i documenti pubblicati nella collana ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series sono liberi da copyright. Unica condizione per l'utilizzo dei materiali è quella di indicare la fonte con la seguente dicitura: **@ 2012 ADAPT University Press.**

## INDICE-SOMMARIO

Michele Tiraboschi, <i>I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)</i> .....	IX
---	----

### PARTE I

#### FINALITÀ E LIMITI DI UNA RIFORMA LONTANA DA LAVORATORI E IMPRESE

Francesca Fazio, Emmanuele Massagli, <i>Monitoraggio e valutazione: storia infelice, futuro incerto</i> .....	3
Umberto Buratti, Concepita Chionna, Cristina Galbiati, Giancarlo Neri, <i>Il percorso di riforma parallelo nella PA</i> .....	10
Michele Tiraboschi, Pierluigi Rausei, <i>Nuove tasse e un aspro taglio alle spese organizzative di Inps e Inail per finanziare la riforma</i> .....	15
Giuseppe Ippolito, Giada Salta, Gian Paolo Valcavi, <i>Valutazione di sintesi della riforma</i> .....	23

### PARTE II

#### FLESSIBILITÀ IN ENTRATA E IN USCITA

##### SEZIONE A

#### TIPOLOGIE CONTRATTUALI

Giulia Rosolen, <i>La somministrazione di lavoro tra contrasto alla precarietà e buona flessibilità</i> .....	37
Davide Costa, Michele Tiraboschi, <i>La revisione del contratto a termine tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate</i> .....	53
Isabella Oddo, Giulia Tolve, <i>Abrogazione del contratto di inserimento e tutele per i lavoratori svantaggiati: gli sgravi contributivi non bastano</i> .....	67
Enrica Carminati, Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato: novità e conferme</i> .....	72
Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, <i>Lo sviluppo dell'apprendistato in somministrazione: una altra occasione mancata</i> .....	79
Pierluigi Rausei, Roberta Scolastici, <i>Nuove clausole elastiche e flessibili: meno flessibilità, più incertezze..</i>	85

Pierluigi Rausei, Roberta Scolastici, <i>Fatto salvo (almeno) il contratto di lavoro intermittente</i> .....	89
Gabriele Bubola, Flavia Pasquini, <i>Le nuove collaborazioni a progetto: una "cura" peggiore della malattia?</i>	95
Gabriele Gamberini, Davide Venturi, <i>Lavoro autonomo: quando la presunzione non è in partita</i> .....	103
Gabriele Bubola, Flavia Pasquini, <i>Il fine giustifica i mezzi ... ma ci rimettono anche le partecipazioni genuine</i> .....	112
Pierluigi Rausei, <i>Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio</i> .....	117
Serena Facello, Michele Tiraboschi, <i>Come cambia la regolazione dei tirocini formativi e di orientamento</i> ..	124

## SEZIONE B DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI

Pierluigi Rausei, Maria Tuttobene, <i>Il nuovo quadro regolatorio tra incertezze e maggior potere ad libitum dei giudici</i> .....	129
Pierluigi Rausei, Maria Tuttobene, <i>Le novità sui licenziamenti collettivi tra semplificazione e complicazione normativa</i> .....	158
Pierluigi Rausei, <i>Tre gradi (più uno) in corsia preferenziale nel nuovo processo per i licenziamenti</i> .....	168

## PARTE III AMMORTIZZATORI SOCIALI E TUTELE

### SEZIONE A AMMORTIZZATORI SOCIALI E CONTRIBUTI PREVIDENZIALI

Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, <i>Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione</i> .....	181
Michele Squeglia, <i>Sospensione ed anticipazione dell'indennità di disoccupazione: la "perimetrazione delle tutele" in caso di nuova occupazione</i> .....	188
Lilli Casano, <i>Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato</i> .....	195
Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, <i>L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpl)</i> .....	200
Josef Tschöll, <i>Il finanziamento dell'ASpl</i> .....	205
Silvia Spattini, Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, <i>Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica</i> .....	212
Michele Squeglia, <i>Decadenza (e incompatibilità) dell'indennità di disoccupazione</i> .....	223
Michele Squeglia, <i>Competenza delle controversie in materia di prestazioni (e di contribuzione) dell'Assicurazione sociale per l'impiego</i> .....	227
Silvia Spattini, Licya Vari, <i>La disciplina degli ammortizzatori sociali: il regime transitorio</i> .....	229
Silvia Spattini, <i>Indennità una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi</i> .....	235
Josef Tschöll, <i>Gestione separata: l'aumento dei contributi</i> .....	240

Josef Tschöll, *Imprenditori agricoli professionali: l'aumento dei contributi* ..... 245

SEZIONE B  
TUTELE IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO

Josef Tschöll, *Variazione del campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria*..... 248  
Michele Squeglia, *Trattamento di sostegno del reddito a favore dei lavoratori del settore portuale addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo* ..... 252  
Enrica Carminati, Lilli Casano, Michele Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato* ..... 257

SEZIONE C  
TUTELA DEI LAVORATORI ANZIANI E INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

Enrica Carminati, Nicola D'Erario, Pierluigi Rausei, *Lavoratori anziani: il Senato promuove le misure di intervento* ..... 265  
Roberta Caragnano, Nicola D'Erario, *Incentivi per l'occupazione femminile: dal 2013 ma non per tutte*..... 270  
Nicola D'Erario, Michele Squeglia, *Incentivi all'occupazione: divieti e principi generali* ..... 275

PARTE IV  
INTERVENTI SUL MERCATO DEL LAVORO

SEZIONE A  
DONNE E GENITORI

Roberta Caragnano, Germana Caruso, *Contrasto alle dimissioni in bianco: tutela rafforzata ma nuovi oneri*..... 287  
Marika Di Biase, Sabrina Chiarelli, *Le nuove misure a favore della genitorialità: dalla revisione dei congedi ai voucher*..... 296

SEZIONE B  
DISABILI E STRANIERI

Maria Giovannone, Rossana Lonerò, Valentina Sorci, *Lavoratori disabili: inclusività e contrasto agli abusi* . 302  
Pierluigi Rausei, Anna Rita Caruso, Maria Tuttobene, *Il rischio del sommerso aumenta se viene meno la rilevabilità dell'illecito penale*..... 309

SEZIONE C  
APPALTI E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Gabriele Gamberini, Davide Venturi, <i>Responsabilità solidale negli appalti: alēa iacta est?</i> .....	314
Gabriele Gamberini, Davide Venturi, <i>Concorrenza nel trasporto ferroviario e contrattazione collettiva nazionale</i> .....	319

SEZIONE D  
APPRENDIMENTO PERMANENTE E DEMOCRAZIA ECONOMICA

Giuseppe Bertagna, Lilli Casano, Michele Tiraboschi, <i>Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: l'ennesima occasione mancata?</i> .....	322
Roberta Caragnano, Andrea Stoccoro, <i>La legge delega sulla partecipazione: luci, ombre e prospettive de jure condendo</i> .....	332
Notizie sugli autori .....	341

**PROIEZIONE INFORMATICA**  
(in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it))

Camera dei deputati, Disegno di legge n. 5256/2012, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*

Intesa sul lavoro pubblico tra Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Regioni, Province e i Comuni, Organizzazioni sindacali del 3 maggio 2012



## **I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)**

di Michele Tiraboschi

Nel marzo di questo anno, in occasione della celebrazione del decennale della scomparsa di Marco Biagi, un autorevole esponente del Governo Monti, il Ministro Cancellieri, aveva enfaticamente (e certo ingenuamente) proposto di intitolare proprio al professore bolognese l'imminente riforma del mercato del lavoro. Sono passati solo tre mesi da questa significativa proposta. Eppure le sensazioni negative di allora, con i tratti caratterizzanti della riforma del lavoro solo vagamente anticipati dal Ministro Fornero, non solo non sono state fugate, ma vengono anzi ora confermate da un testo di legge, quello approvato in prima lettura dal Senato lo scorso 31 maggio 2012, che, se confermato anche dalla Camera, finirà con il cancellare buona parte del pensiero riformatore di Marco Biagi. A venire meno saranno non solo interi pezzi della legge n. 30/2003 e del relativo decreto legislativo n. 276/2003 ma anche, e soprattutto, quella visione culturale e valoriale del lavoro che la sosteneva e cioè l'idea un arretramento dello Stato e del formalismo giuridico e burocratico a favore della contrattazione collettiva e della bilateralità, in una ottica di sussidiarietà e prossimità, con la contestuale affermazione del valore positivo della flessibilità in un Paese come il nostro allora come ora fortemente segnato dalla piaga del lavoro nero e dove ancora troppi sono i giovani e le donne, soprattutto del Mezzogiorno, esclusi dal mercato del lavoro.

In un precedente volume della collana *ADAPT Labour Studies* avevamo cercato di dimostrare, analizzando l'impianto complessivo e il dettaglio del disegno di legge n. 3249/2012, come il Governo, nella ricerca del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, si fosse pericolosamente collocato a metà del guado oscillando tra un pericoloso ritorno al passato e un futuro ancora tutto da costruire <sup>1</sup>. Il testo approvato in prima lettura dal Senato, pur con numerose (e in taluni casi incisive) modifiche frutto di una non chiara alchimia parlamentare, non sembra aiutarci a fare alcun passo in avanti e anzi, a ben vedere, nel rompere l'equilibrio del testo presentato dal Governo, sembra addirittura fare molti passi indietro, avvalorando una visione centralista e industrialista della regolazione dei rapporti di lavoro che poco o nulla tiene conto non solo del giudizio delle parti sociali ma della stessa realtà di un mondo del lavoro che è cambiato e che certo non potrà essere ingabbiato dalla pur imponente normativa di dettaglio scritta a tavolino da chi poco e male conosce le reali esigenze di lavoratori e imprese. Senza peraltro sottovalutare i costi della riforma che, come abbiamo cercato di dimostrare in un apposito commento, sembrano valutati in modo approssimativo e sin troppo ottimistico lasciando intravedere

---

<sup>1</sup> P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, aprile 2012.

all'orizzonte – nell'assenza di adeguate strumentazioni di valutazione *ex ante* dell'impatto delle leggi sul mercato del lavoro – un probabile nuovo caso "esodati" che certo non giova all'immagine del Paese e alla autorevolezza di un governo di tecnici che dovrebbe condurre il cambiamento non a colpi di fiducia e di alchimie parlamentari, ma sulla forza dei fatti e delle buone idee.

Rimane insomma confermato il giudizio fortemente critico sulla riforma Monti-Fornero che avevamo consegnato ai lettori con la pubblicazione del precedente volume ADAPT e di cui si può trovare una sintesi nella prefazione che apriva il volume stesso e che, per comodità, riportiamo qui di seguito. Il dibattito Parlamentare e il lavoro al Senato non hanno fornito il contributo sperato e anche le poche idee contenute nell'impianto originario della riforma vengono ora spiazzate da modifiche estemporanee frutto più della improvvisazione – se non di debiti di riconoscenza – che di una attenta opera di analisi della realtà del mercato del lavoro e di ascolto delle parti sociali.

Gli abbagli e le improvvisazioni che hanno accompagnato la precedente riforma delle pensioni – di cui solo ora gli stessi tecnici che l'hanno redatta iniziano a rendersi conto – dovrebbero invero suggerire maggiore prudenza e cautela in materie come quelle del lavoro dal forte impatto sociale, affidando alla Camera il non facile compito di rimediare ai molti errori commessi dal Governo Monti nella stesura di questo importante testo di legge. Il rischio reale, se il progetto di riforma verrà approvato dalla Camera senza incisive e radicali modifiche, è che nel nostro Paese la parola "crescita" finirà per rimanere solo nella intitolazione del disegno di legge.

Modena, 15 giugno 2012

\* \* \* \* \*

Modificare il quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro è, da sempre, operazione non facile. In Italia più che altrove. Va pertanto apprezzato lo sforzo di chi – pur consapevole delle molteplici sensibilità e delle relative implicazioni politiche, economiche e sociali – voglia cimentarsi seriamente in una impresa tanto complessa quanto fondamentale per il rilancio del nostro Paese.

Idee e progettualità, in verità, non sono mai mancate. Come ricordava dieci anni fa Marco Biagi <sup>2</sup>, con un insegnamento ancora oggi attuale, ciò che invece non è ancora avvenuto nel nostro Paese è il superamento di pregiudiziali ideologiche e tensioni sociali che rallentano inutilmente le riforme utili e necessarie a governare il cambiamento in atto.

Con il disegno di legge n. 3249 del 5 aprile 2012 il Governo Monti, certamente favorito da un contesto politico-istituzionale del tutto particolare e per molti versi irripetibile, ha per la prima volta dimostrato che è possibile superare quei veti corporativi e quei tabù che, da troppo tempo oramai, penalizzano le imprese italiane e, conseguentemente, anche i loro lavoratori nel contesto internazionale e comparato. Questo, a ben vedere, è il principale merito che va attribuito al progetto di riforma presentato dal Ministro Fornero a cui vanno riconosciute doti, non comuni, di coraggio, serietà e determinazione.

Autorevoli esponenti della intelligenza della comunità dei giuslavoristi italiani hanno invero subito palesato "un senso di profondo disagio per la infinita leggerezza della conoscenza dimostrata in materia dal Presidente del Consiglio, dal Ministro del Welfare, dal Sottosegretario alla Presidenza, attraverso fin troppo frequenti esternazioni, dichiarazioni, interviste" <sup>3</sup>. Può essere, anche se, forse, l'elenco dei protagonisti (reali o mancati) della riforma del lavoro pecca in difetto. Non ci pare in ogni caso da assecondare il gusto – tutto italiano – di demolire "a prescindere" ogni tentativo di cambiamento senza

---

<sup>2</sup> Vedi M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2002. Vedilo anche in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>3</sup> Così F. Carinci, *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, in corso di pubblicazione su ADL.

entrare mai nel merito delle proposte che, via via, vengono avanzate. Vero è, peraltro, che obiezioni di tipo tecnico e dommatico, anche quando vengono puntualmente sollevate, come capita ora con la riforma Monti-Fornero, risultano il più delle volte strumentali a ben precise ideologie o scuole di pensiero sui rapporti tra capitale e lavoro.

Così è stato per la legge Biagi di riforma del mercato del lavoro e, in tempi più recenti, per l'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, che pure rappresenta una svolta epocale nelle tecniche di regolazione del diritto del lavoro in quanto affida alla contrattazione collettiva di prossimità il potere di definire, anche in deroga alla norma di legge, assetti normativi funzionali alle peculiarità e alle concrete esigenze di ogni territorio e di ogni singola azienda<sup>4</sup>. Analoga sorte capitò anche a Gino Giugni, all'indomani della approvazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, quando si dovette difendere da una campagna diffusa contro la "legge malfatta"<sup>5</sup>. Eppure la legge n. 300 del 1970, oggetto quarant'anni fa di pensanti critiche di ordine tecnico e dommatico, viene invece da tutti indicata quale esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale. Quanto basta per rispedire al mittente le critiche aprioristiche – e di rito, almeno nel dibattito giuslavoristico italiano – di chi ritiene la proposta debole perché scritta da incompetenti e, dunque, priva di un adeguato impianto concettuale e sistematico.

Sono del resto le esperienze delle ultime grandi riforme del mercato del lavoro – legge Treu e riforma Biagi *in primis* – a indicarci come testi normativi tanto complessi e articolati possano essere apprezzati e compresi solo dopo un periodo relativamente lungo di applicazione nella prassi quotidiana del diritto vivente e di conseguente assestamento nel quadro normativo preesistente.

Ha pertanto perfettamente ragione Mario Monti quando, sulle colonne del *Wall Street Journal*, ritiene che la riforma del lavoro meriti "a serious analysis rather than snap judgments" e cioè una seria valutazione piuttosto che giudizi affrettati<sup>6</sup>. Ed è quanto abbiamo cercato di fare col presente *Instant Book*, nonostante siamo ancora in presenza di una bozza di articolato normativo suscettibile di modifiche anche profonde a seguito del dibattito parlamentare, sforzandoci di fornire una prima valutazione sistematica delle principali novità, istituto per istituto, e della loro ricaduta sull'attuale impianto del diritto del lavoro italiano.

Vero è peraltro che, proprio perché manca nella tradizione italiana una adeguata strumentazione tecnica volta a valutare in anticipo gli effetti delle proposte di legge, tutto da dimostrare è però anche l'assunto da cui parte lo stesso Monti quando, sempre sulle colonne del principale quotidiano d'Oltreoceano, afferma senza esitazioni che comunque la riforma del mercato del lavoro "will have a major and positive impact on the Italian economy", avrà cioè un impatto importante e positivo sul mercato del lavoro italiano.

Il disegno di legge, molto opportunamente, ipotizza nell'articolo di apertura un sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle dinamiche del mercato del lavoro<sup>7</sup>. Tuttavia, almeno per chi ricordi analoga strumentazione di valutazione e monitoraggio contenuta nella legge Biagi<sup>8</sup>, pare evidente che il principale problema del mercato del lavoro italiano non siano le (numerose) disposizioni di legge pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale né, tanto meno, la relativa fattura tecnica, quanto la loro concreta attuazione ed effettività. E difatti l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003, recante puntuali disposizioni per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro, ancora attende di essere concretamente attuato dal Ministero del lavoro con il concorso delle Regioni e di INPS, ISTAT, ISFOL. E così vale per centinaia di disposizioni di legge, destinate a incidere su istituti strategici del

---

<sup>4</sup> Per un opportuno approfondimento rinvio a M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello "Statuto dei lavori" di Marco Biagi*, in DRI, n. 1/2012, p. 78 e ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. Giugni, *I tecnici del diritto e la legge "malfatta"*, in PD, 1970, p. 479 e ss.

<sup>6</sup> M. Monti, *Italy's Labor Reforms Are Serious and Will Be Effective*, in *The Wall Street Journal*, April 7, 2012, p. A14. Vedilo anche in *Adapt International Bulletin*, n. 14 / 2012, in [www.adaptbulletin.eu](http://www.adaptbulletin.eu).

<sup>7</sup> Art. 1, commi 2-6.

<sup>8</sup> Si veda, in particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

diritto del lavoro italiano, che pure, anche dopo aver contribuito a quelle incessanti dispute ideologiche e dottrinali che tanto disorientano le imprese e gli operatori pratici, ancora attendono attuazione.

Restando alla legge Biagi pensiamo, a titolo meramente esemplificativo, alla borsa continua nazionale del lavoro, al contratto di inserimento per le donne del Mezzogiorno, all'apprendistato per il diritto dovere di istruzione e formazione, all'apprendistato di alta formazione, al libretto formativo del cittadino, agli standard professionali e formativi, alla certificazione delle competenze, al raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, ai sistemi di accreditamento degli operatori del mercato del lavoro, al principio cardine di un moderno sistema di ammortizzatori sociali che dispone la perdita del sussidio pubblico al percettore che rifiuta un percorso formativo o una offerta di lavoro congrua. Istituti ora tutti prepotentemente rilanciati o modificati dal disegno di legge n. 3249 e purtroppo inesorabilmente destinati a rimanere lettera morta se la risposta, come in passato, sarà solo legislativa e non di tipo politico-istituzionale in uno con un rinnovato protagonismo degli operatori del mercato del lavoro e degli attori del sistema di relazioni industriali.

Ripercorrendo l'intervento sulle tipologie contrattuali prospettato nel disegno di legge n. 3249 poco o nulla hanno poi insegnato gli interventi punitivi e di stampo repressivo-sanzionatorio ereditati dal Governo Prodi. Promesse insostenibili di stabilizzazione ed eccessive restrizioni in merito all'utilizzo del lavoro a progetto e del lavoro temporaneo hanno finito paradossalmente per penalizzare non solo le imprese serie e rispettose della legge, ma anche i tanti lavoratori precari non confermati in prossimità del tetto massimo di 36 mesi, contribuendo ad alimentare l'altra grande piaga del mercato del lavoro italiano che non sono i lavori flessibili e temporanei quanto il lavoro «nero» e l'economia sommersa. E in questa riforma decisamente forte appare il rischio che un incremento dell'apparato sanzionatorio, del costo del lavoro flessibile e della relativa burocrazia finirà per ricondurre molti lavori emersi con le leggi Treu e Biagi in territori lontani dalla stabilità contrattuale decretata per legge, alimentando il rischio di delocalizzazioni e di una imponente reazione di fuga nel sommerso.

E che dire poi dell'apprendistato, istituto che molto opportunamente viene ora riconosciuto quale contratto di ingresso prevalente nel mercato del lavoro dei giovani. L'eccesso di attenzione sul progetto di riforma – e le suggestioni del contratto unico, che a lungo e inopportuno hanno condizionato il dibattito degli ultimi mesi – hanno finito per fare dimenticare al Ministero del lavoro e alle stesse parti sociali l'attività di implementazione della recente riforma contenuta nel Testo Unico del 2011, il cui impianto viene sì sostanzialmente confermato dal disegno di legge n. 3249, senza tuttavia che venga compiuto alcun passo concreto verso l'operatività della riforma, il cui periodo transitorio di sei mesi scade il prossimo 25 aprile. Dopo di che, se così stanno le cose, in molti settori produttivi e in molte regioni non si potranno più stipulare contratti di apprendistato, in assenza delle necessarie discipline di attuazione del Testo Unico, o comunque si stipuleranno contratti di apprendistato all'italiana in assenza della messa a regime del libretto formativo del cittadino e dei relativi standard formativi, professionali e di certificazione delle competenze. Una ulteriore conferma che le leggi, buone o cattive che siano, sono destinate a fare pochi passi in avanti se non vi sono attori e istituzioni in grado di farsene carico e renderle effettivamente operative.

Poche parole merita, infine, la vicenda dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che pure ha catalizzato l'attenzione dei media e della opinione pubblica rivelandosi, alla fine, un vero e proprio boomerang per quanti ne auspicavano la cancellazione o, quantomeno, un drastico ridimensionamento. L'intervento contenuto nel disegno di legge n. 3249 risulta, in effetti, modesto se non del tutto marginale, pur a fronte di una drastica limitazione delle flessibilità in entrata che, conseguentemente, non trova giustificazione sul piano dello scambio politico proposto dal Governo alle parti sociali. Per le aziende di grandi dimensioni, quelle che già oggi rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 18, il peso decisivo assegnato all'intervento dei giudici finirà per aumentare l'incertezza in cui attualmente versano operatori e imprese, disincentivando la spinta a nuove assunzioni a tempo indeterminato che pure è – o dovrebbe essere – il filo conduttore della riforma. Per le piccole imprese, invece, lo scambio sull'articolo 18 è tutto

a perdere visto che si troveranno fortemente penalizzate nella gestione flessibile della forza lavoro in entrata senza per contro trarre alcun vantaggio dalle modifiche normative sulla flessibilità in uscita.

Chi scrive ha più volte cercato di spiegare, nei mesi passati, come sia controproducente, almeno in questo particolare contesto economico e politico-istituzionale, un eccesso di enfasi sull'articolo 18. E invero sarebbe bastato ricordare la lezione di Marco Biagi – da sempre convinto circa la necessità di intervenire in materia, ma non al punto di penalizzare il processo di modernizzazione dell'intero mercato del lavoro e rendere inconciliabile il confronto tra Governo e parti sociali – per agire con maggiore cautela e buon senso.

“Perché non ho parlato del 18?”, si domandava Marco Biagi. “Per una ragione molto semplice: il *Libro Bianco* al 18 fa cenno, ma non lo considera un punto nevralgico, anche se traspare un orientamento favorevole a una revisione... Io penso che la reintegrazione non esista più. È una bandiera, un simbolo. Un valore che ha un effetto deterrente. Solo che, secondo me, è deterrente nel senso che incentiva un sacco di frodi e di abusi. In tutto il mondo, il riparo al licenziamento ingiusto è nella logica risarcitoria. Siamo nel diritto civile, che riconosce un unico modo per riparare i danni subiti: quello del risarcimento, magari ampio risarcimento, tempestivo risarcimento, ma un risarcimento. Qualcuno mi potrebbe dire: ma se è così marginale, perché la vogliamo? E io concludo: d'accordo. Infatti, io personalmente non penso che sia l'argomento di cui discutere, altri e ben più pregnanti temi ci devono occupare”<sup>9</sup>.

Eppure proprio il braccio di ferro sull'articolo 18 ha consentito al Governo di affermare, a più riprese e con (ingenua?) convinzione, la bontà del progetto riformatore, perché se la riforma non piace a nessuno vuol dire allora che si è raggiunto un buon equilibrio tra i contrapposti interessi. Così si è espresso il Ministro Elsa Fornero, pochi giorni fa, e negli stessi termini si è difeso, sempre sulle colonne del *Wall Street Journal*, Mario Monti affermando senza mezzi termini: “*the fact that it has been attacked by both the main employers association and the metalworkers union, part of the leading trade union confederation, indicates that we have got the balance right*” (“il fatto che il progetto di legge sia stato attaccato tanto dalle principali associazioni dei datori di lavoro che dal sindacato dei metalmeccanici e da alcuni leader confederali, indica che abbiamo mantenuto la bilancia equilibrata”).

A nostro avviso il vero e grande limite della riforma Monti-Fornero è tutto qui. Sostenere infatti che la riforma è equilibrata perché, alla fine, scontenta tutti è indice di un grave paradosso. Quello di ritenere necessario il cambiamento in ragione delle “esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento”<sup>10</sup> e però poi non saperlo interpretare fino in fondo limitandosi, anzi, a riproporre uno schema di giuridificazione dei rapporti di lavoro, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato, tipico del secolo scorso e funzionale alle logiche della vecchia economia di stampo fordista-taylorista.

La verità è che la riforma Monti-Fornero non è brutta o tecnicamente inadeguata ma, più semplicemente, concettualmente sbagliata perché si fonda sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico (o prevalente) schema formale, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato che pure, per lo stesso Monti, non esiste più o, quantomeno, “è noioso”. Vietando conseguentemente, almeno in termini sostanziali, le forme di lavoro coordinato e continuativo, ancorché genuine, e le partite IVA. Comprimeando in una area di eccezionalità e temporaneità il lavoro a termine. Abrogando i contratti di ingresso incentivati per i gruppi svantaggiati. Penalizzando il part-time e altre forme di lavoro che pure, come i voucher per prestazioni occasionali e il lavoro a chiamata, avevano consentito l'emersione di imponenti spezzoni di lavoro sommerso e irregolare.

A ben vedere, tuttavia, nel mutato contesto economico di riferimento una siffatta lotta senza quartiere verso le forme di lavoro flessibile, coordinate e continuative o temporanee è possibile ma solo a condizione di smantellare in modo sostanziale, forti della riforma degli ammortizzatori sociali, le rigidità

---

<sup>9</sup> M. Biagi, *Non fissiamoci sul 18*, intervento al CNEL, novembre 2001, in *L'Espresso* del 18 aprile 2002, p. 56.

<sup>10</sup> Così, con specifico riferimento all'articolo 18, la relazione illustrativa del DDL n. 3249/2012, vedila in allegato al presente volume.

in uscita, *tertium non datur*. Una soluzione a metà, come quella che emerge dal disegno di legge n. 3249 finirebbe infatti per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori. A partire dai giovani e dai molti lavoratori esclusi dal mercato del lavoro che paradossalmente, e ancor più di quanto avviene oggi, sarebbero vittime sacrificali predestinate (non al "preariato" ma) al lavoro "nero" e alla economia sommersa.

Già oggi l'ordinamento posto dal diritto del lavoro non soddisfa pienamente nessuna delle due parti del rapporto di lavoro. I lavoratori, nel complesso, si sentono oggi più insicuri e precari. Gli imprenditori ritengono il sistema regolativo dei rapporti di lavoro non adeguato alla sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati. Anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è percepibile una profonda insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e complesso che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralcia inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'organizzazione del lavoro. Se questa è la sensazione più diffusa, ci pare allora illusorio pensare di procedere sulla strada di una ennesima epocale riforma legislativa del mercato del lavoro che poi rischia di rimanere sulla carta. L'abuso di riformismo è certo un male meno infido della faziosità e della ideologia che abbiamo sperimentato in questi anni sulla legge Biagi, ma alla prova dei fatti è forse altrettanto dannoso e controproducente.

La verità è che lavoratori e imprese hanno oggi bisogno di un quadro di regole semplici, sostanziali più che formali, accettate e rispettate in quanto contribuiscano a cementare rapporti di fiducia e un clima di fattiva collaborazione nei luoghi di lavoro. Una economia competitiva deve poter contare su lavoratori motivati a dare il meglio di sé, investendo sulle loro qualità professionali e sulla capacità di adattamento, piuttosto che su di un sistema di garanzie ingessate. Questa è la vera stabilità del lavoro. Una stabilità basata su un sistema di convenienze reciproche piuttosto che su formalistiche imposizioni di legge, che vengono poi largamente superate nei processi normativi reali, se è vero che l'articolo 18 trova applicazione per una cerchia sempre più ristretta di lavoratori e, comunque, nulla può quando una impresa chiude o delocalizza.

Che la riforma Monti-Fornero non piaccia a nessuno non è allora un pregio, ma un grande limite di un intervento di stampo fortemente pubblicistico che comprime il ruolo degli attori di un libero e responsabile sistema di relazioni industriali nella regolazione dei rapporti di lavoro a livello settoriale, territoriale e aziendale. Un ruolo che, pure, era stato recentemente rilanciato dall'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011<sup>11</sup>. La netta opposizione delle parti sociali a un utilizzo, ancorché sperimentale, dell'articolo 8 ha tuttavia consentito al Governo Monti un drastico rilancio sulla riforma del diritto del lavoro. Una sorta di nemesi storica, a ben vedere, degna di una delle più note fiabe di Esopo. Che ha costretto i protagonisti sindacali del rifiuto pregiudiziale all'articolo 8 a subire, in un ristretto lasso di tempo, non solo una energica riforma di un sistema pensionistico sino a pochi mesi prima ritenuto in equilibrio, ma anche una contro-offensiva senza precedenti sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Con il disegno di legge n. 3249 siamo solo a metà del guado. Spetterà ora al Parlamento decidere se procedere sino in fondo, sul versante delle flessibilità in uscita, o se fare, invece, una frettolosa marcia indietro sul fronte delle flessibilità in entrata. Noi abbiamo una unica certezza e cioè che così, se si resta in mezzo al guado, non si andrà da nessuna parte.

Modena, 16 aprile 2012

---

<sup>11</sup> Convertito, con modifiche, nella legge n. 148 del 2011.

PARTE I  
FINALITÀ E LIMITI DI UNA RIFORMA  
LONTANA DA LAVORATORI E IMPRESE





## Articolo 1 – Sistema di monitoraggio e valutazione

### Monitoraggio e valutazione: storia infelice, futuro incerto

di Francesca Fazio, Emmanuele Massagli

Il testo approvato dal Senato della Repubblica il 31 maggio scorso contenente Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita e trasmesso alla Camera dei Deputati il 1 giugno 2012 (d.d.l. n. 5256) convalida l'impianto di fondo della originale proposta del Governo, confermando come imprescindibile l'accompagnamento della stessa con un sistema di monitoraggio e valutazione dei suoi effetti.

Nel dettaglio, al primo articolo, secondo comma, il d.d.l. precisa che il sistema di monitoraggio, istituito in modo permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dovrà verificare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure previsti dalla legge, valutandone gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego. Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti dalla presente legge.

Se certamente l'implementazione di un sistema di monitoraggio degli effetti della legge e, in generale, del mercato del lavoro, è una necessità obiettiva (sentita da oltre dieci anni e mai attuata con tutte le gravi conseguenze in termini di conoscenza ed efficienza che ne derivano), tuttavia, a monte, parimenti importante sarebbe la costruzione di un sistema di previsione degli effetti delle riforme che si attuano (e non solo una previsione di tipo ragionieristico contabile dei costi), soprattutto quando queste vanno ad abrogare e ridurre in operatività tre quarti dei contratti della legge precedente. Altrimenti il rischio, comune alla intera produzione normativa italiana, è che si proceda con un'impostazione del tipo "Trial and error" per poi monitorare, ed ivi correggere, soltanto *ex post*.

Ad ogni modo, la base per questa attività di valutazione sarà costituita dai dati forniti dall'ISTAT (Istituto nazionale di statistica) e dal SISTAN (Sistema statistico nazionale), con la partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative. I dati, si legge al comma 5, saranno individuali e anonimi e includeranno informazioni dettagliate sui periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali, periodi lavorativi e retribuzioni, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute: notizie importanti e finora poco sfruttate ai fini decisionali e di ricerca. Apprezzabile dunque la precisazione, al comma 4 dell'art. 1, che assicura che i dati saranno resi disponibili anche a scopo di ricerca scientifica. Il prodotto del sistema permanente di monitoraggio dovrebbe essere quindi la redazione, con cadenza almeno annuale, di rapporti di monitoraggio e valutazione sullo stato di attuazione degli obiettivi enucleati al comma 1 del primo articolo, quali l'instaurazione di rapporti di

lavoro più stabili attraverso il contratto a tempo indeterminato e l'apprendistato, la redistribuzione delle tutele a protezione dell'occupazione, il riordino degli ammortizzatori sociali e delle politiche, la maggiore inclusione nella vita economica delle donne e degli ultra cinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro. Il d.d.l. aggiunge inoltre che una verifica particolare e apposita sarà dedicata alla rilevazione di elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, e soprattutto, sulla corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento.

Una prima notazione è che gli obiettivi esplicitati al comma 2 dell'art. 1 – efficienza del mercato del lavoro, occupabilità dei cittadini, modalità di entrata e uscita nell'impiego – paiono di natura parziale rispetto all'obiettivo di efficienza generale cui fa riferimento lo stesso titolo della legge, ovvero la *prospettiva della crescita*, non considerando le interazioni del mercato del lavoro con altri mercati, ovvero l'impatto della riforma del lavoro sul sistema previdenziale appena riformato e sul mercato dei prodotti. Inoltre, sempre da un punto di vista di sistema, il bilanciamento di accresciuta flessibilità in uscita e di accresciuta rigidità in entrata, rischia di finire con l'aumentare l'*institutional wedge* del mercato del lavoro italiano, ovvero il cuneo istituzionale esistente fra domanda e offerta di lavoro, o quantomeno è ambigua la direzione verso cui penderà l'ago della bilancia.

Ancora, se qui, diversamente dalle Riforme Treu e Biagi - volutamente riferite ad una particolare platea del mercato del lavoro non coperta da alcuna regolamentazione - il principio ispiratore è quello della universalità, questa pare tuttavia (parzialmente) contraddetta dal campo di applicazione della stessa: il solo lavoro privato. Per il resto, indipendentemente dalla recenti polemiche a distanza tra i due Ministri interessati, la legge si limita a prescrivere che «le disposizioni [...] costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...] il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche». C'è motivo per credere, e la delega sul pubblico impiego nonché il nuovo protocollo firmato l'11 maggio 2012 dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, le Regioni, le Province e i Comuni, le Organizzazioni sindacali lo confermano, che questo processo richiederà ancora molto tempo, date le forti avversioni politico-sociali e istituzionali, e che quindi questa riforma non sia ad oggi del tutto universale.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'aggiunta, da parte della undicesima Commissione permanente del Senato al comma 3 dell'art. 1, finalizzata a precisare che «il sistema assicura altresì elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, rilevando, in particolare, la corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento». Seppur principio costituzionalmente stabilito in Italia, così come in altri paesi, la parità di trattamento economico fra uomini e donne non è purtroppo un indicatore che sarà verosimile aspettarsi di constatare nei fatti per il solo fatto di essere previsto per legge. Di fatto in Italia e nel mondo si osserva un differenziale reale di retribuzione annuale fra uomini e donne, di circa il 12% per l'Italia e 15% come media OCSE, dettata, tra le altre cose, da diverse scelte sull'uso del tempo. Infatti, se si considera la retribuzione oraria, questo differenziale praticamente si annulla, il che fa intuire che il differenziale reale derivi da un insieme di fattori a monte. Quindi decretare che il monitoraggio (la riforma) debba verificare (realizzare) la parità di trattamento economico sarebbe solo una formale e parziale valutazione delle pari opportunità messe realmente in campo.

Limitandoci ora agli obiettivi cui il monitoraggio deve tendere specificamente - l'efficienza del mercato del lavoro, l'occupabilità delle persone e le modalità di ingresso e uscita del mercato - si nota la direzione positiva rappresentata dalla riduzione del dualismo delle tutele in tema di legislazione a protezione dell'occupazione. Strada maestra per l'efficientamento del mercato del lavoro e per l'aumento dell'occupazione, però, dovrebbe essere in primis la riduzione della tassazione sul lavoro, eccessivamente alta come dimostrato dall'OCSE (OECD, *Taxing Wages*). Di conseguenza l'introduzione di ulteriori oneri e costi aggiuntivi sul lavoro flessibile non pare la strada preferibile. Infatti, la riduzione di oneri e costi sul lavoro più protetto e, viceversa, il loro aumento sul lavoro flessibile, non

si traduce necessariamente in maggiore lavoro protetto e minore lavoro atipico, come auspicato dal sistema di incentivazione/disincentivazione messo in atto, rischiando di produrre un risultato occupazionale a somma negativa (minore occupazione) o apparentemente negativa (minore occupazione regolare e aumento del lavoro nero).

Venendo ora agli strumenti disponibili per eseguire questo monitoraggio, ovvero i dati dell'ISTAT e del SISTAN, occorre distinguere i dati utili a seconda del sotto obiettivo che devono valutare.

Con riguardo al primo obiettivo, quello dell'efficienza del mercato del lavoro, si dovrà valutare l'impatto della riforma del lavoro sia in termini statici o di *stock*, riferibili agli aggregati macroeconomici del mercato del lavoro come il numero di occupati e il tasso di occupazione, il numero di disoccupati e il tasso di disoccupazione, tasso di attività e inattività, ma anche in termini dinamici o di flusso, per capire l'effetto della riforma sulla fluidità del sistema. Questo è particolarmente importante per la valutazione del terzo obiettivo, quello riferito alle modalità di entrata e uscita dall'impiego. A questo proposito, oltre al sistema di rilevazione statistica di tipo campionario, su cui si basa la *Rilevazione statistica sulle forze di lavoro* dell'ISTAT, utile ai fini dell'indagine della efficienza del mercato del lavoro è la base informativa di natura amministrativa, rappresentata dalle comunicazioni obbligatorie che le imprese, sia pubbliche che private, sono tenute a inviare ai Centri per l'Impiego. Per loro natura infatti le informazioni amministrative colgono l'informazione di flusso, essendo quindi più adatte a valutare l'obiettivo riguardante la dinamicità del mercato del lavoro piuttosto che la fotografia statica dello stesso in un certo momento. In particolare, da questa base informativa è possibile ricavare informazioni relative a quattro tipologie di movimentazione di forza lavoro: le assunzioni o avviamenti, i prolungamenti dei contratti a termine o proroghe, le trasformazioni dei contratti in essere (come il passaggio da un contratto part-time a full-time o da tempo determinato a tempo indeterminato) e le interruzioni dei rapporti di lavoro o cessazioni. Con riguardo alle assunzioni e avviamenti, la precisione dei dati di natura amministrativa su quelli di natura campionaria è evidente. I primi permettono infatti di distinguere esattamente sia il tipo di contratto stipulato, sia l'avviamento della "persona fisica", permettendo quindi di verificare la contemporanea esistenza di più avviamenti presso diversi datori di lavoro. La completezza dell'informazione amministrativa si esplica poi nella possibilità di verificare la domanda e l'offerta di lavoro, ovvero di sapere quale datore di lavoro assume chi, permettendo speculazioni di tipo economico settoriale sulla vivacità di un contesto imprenditoriale e di tipo socio-economico sulle caratteristiche dei lavoratori.

Per i dati di *stock* occorre invece rifarsi alla rilevazione campionaria sulla popolazione residente, permessa in Italia dalla Rilevazione ISTAT delle forze lavoro e da ASIA (Archivio statistico delle imprese attive), con determinati aggiornamenti temporali e disaggregazioni geografiche (fino al dato regionale, quello provinciale una volta all'anno). Rispetto al dato amministrativo, la rilevazione campionaria soffre di imprescindibili limiti temporali (le rilevazioni subiscono un ritardo almeno pari ad un anno), di precisione (derivante dalla natura probabilistica della stima) e di dettaglio (fermandosi spesso ad una maggiore disaggregazione territoriale).

La ricchezza di informazioni derivante dai dati amministrativi e dalle comunicazioni obbligatorie è stata a lungo sottovalutata (e sprecata) attraverso il mancato accesso dei dati per la ricerca. Se si considera la ricerca come un bene pubblico, infatti, i dati dovrebbero essere a disposizione della ricerca stessa, a maggior ragione essendo raccolti con i soldi dei contribuenti. È chiaro, però, che il libero accesso ai dati moltiplica contemporaneamente le opportunità di studio del mercato del lavoro e dei reali effetti delle politiche adottate e la possibilità di critica "dimostrata" dell'amministrazione o del politico responsabile della regolazione del mercato del lavoro.

È molto positivo e innovativo, quindi, che il disegno di legge (comma 4, art. 1) specifichi che «allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'ISTAT organizzano delle banche dati informatizzate anonime, rendendole disponibili, a scopo di ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti che hanno anche finalità di ricerca italiani ed esteri. I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo

delle banche dati sono resi pubblici e comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali». Tecnicamente si dovrà ora chiarire se saranno previste specifiche credenziali di accesso monitorate dal Ministero competente e quanto sarà pervasivo il controllo dell'Amministrazione sui dati utilizzati dai ricercatori, anche come controllo ex post del prodotto della ricerca.

### Déjà vu?

Già la legge Biagi prevede un articolato sistema di *Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro*. Così è rubricato l'infelice art. 17 del d.lgs. n. 276/2003. Infelice perché destinato a rimanere sulla carta. Praticamente nessun comma (sono 8) è stato realizzato. Eppure le intenzioni erano le migliori: le stesse del secondo comma dell'art. 1 della riforma ora in discussione alla Camera. La legge Biagi prevedeva un monitoraggio continuo delle politiche e degli indicatori del mercato del lavoro reso possibile dal funzionamento della Borsa continua nazionale del lavoro e dal suo coordinamento con i dati di ordine statistico complessivo forniti dal SISTAN e dall'ISTAT (commi 1 e 2 dell'art. 17). Questa opera di omogeneizzazione avrebbe reso possibile la fruizione di una mole di informazione particolarmente utili al decisore politico così come alle parti sociali.

Non solo. I commi 3, 4 e 6 prevedevano l'insediamento di una Commissione di esperti in politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali formata da esperti di Ministeri, pro-vince, regioni, enti previdenziali, ISTAT e ISFOL; la formalizzazione, ad opera della stessa Commissione, di «indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi»; la redazione di un Rapporto annuale contenente la «rendicontazione dettagliata e complessiva delle politiche esistenti, e al loro interno dell'evoluzione dei servizi di cui al presente decreto legislativo, sulla base di schemi statistico-contabili oggettivi e internazionalmente comparabili e in grado di fornire elementi conoscitivi di supporto alla valutazione delle singole politiche che lo stesso Ministero, le regioni, le province o altri attori responsabili della conduzione, del disegno o del coordinamento delle singole politiche intendano esperire».

Neanche le pari opportunità, inserite in questo contesto della riforma Fornero per emendamento, erano state dimenticate nel 2003. Si legge al comma 7: «Le attività di monitoraggio devono consentire di valutare l'efficacia delle politiche attive per il lavoro, nonché delle misure contenute nel presente decreto, anche nella prospettiva delle pari opportunità».

Che ne è stato di quelle disposizioni? Sono rimaste completamente inattuato. Alla luce delle nuove intenzioni, è bene domandarsi perché non sia mai decollato quell'apparato di monitoraggio e verificare che la possibile legge del 2012 non corra sugli stessi binari morti di quella del 2003.

La lunga fase di incertezza sulla ripartizione delle competenze tra stato e regioni scatenata dai ricorsi alla Corte costituzionale ha determinato il subitaneo arresto del processo di attuazione del troppo complesso meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 17. Ritenendo le regioni essere il monitoraggio del mercato del lavoro propria competenza, e quindi non riconoscendo il fondamento e l'impianto normativo della borsa continua nazionale del lavoro, fu conseguentemente neutralizzato l'art. 17. Se a questo si somma la reticenza di alcune parti sociali verso le disposizioni più innovative (tra cui quella in discussione) della Legge Biagi e quindi l'appiglio ad ogni possibile motivo di ostruzionismo alla realizzazione dell'impianto normativo, ben si comprende come non sia stata un'operazione complessa l'accantonamento del *Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro* ipotizzato nel Capo III del decreto.

Il progetto, complessivamente inteso, quindi si arenò, anche se, negli anni, parti di quel disegno hanno avuto modo di completarsi, seppure con altro nome e secondo diverse procedure. Si pensi al portale *Cliclavoro* come evoluzione, tecnologicamente più *friendly*, del vecchio progetto di borsa nazionale; alla banca dati dei percettori di sostegno al reddito gestita dall'Inps, ma ora consultabile da tutti gli attori delle politiche attive; al sistema informativo nazionale della prevenzione costruito dall'Inail. Si tratta di bacini di informazione preziosissimi, che devono essere però coordinati per essere resi funzionali a fini di valutazione delle politiche e ricerca scientifica.

Rispetto all'impianto del 2003, quello delineato dall'art. 1 del d.d.l. 5256 pare avere un importante vantaggio: è certamente più snello e proceduralmente più leggero. L'art. 17 del d.lgs. 276 del 2003 prevedeva infatti il coordinamento esplicito di due ministeri (Lavoro ed Economia), tutte le regioni e le province, INPS, INPDAP, ISFOL, ISTAT, i centri per l'impiego, le parti sociali e le agenzie per il lavoro. Invero tutti questi soggetti sono presenti tra le righe anche del comma 2, art. 1 del d.d.l. 5256, quando si scrive di tutte le «istituzioni competenti» che dovranno collaborare. Si individua però un co-ordinamento forte, quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a garanzia della realizzazione del «sistema permanente di monitoraggio». Come dieci anni prima, anche ora l'intenzione è quella di produrre «con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità» della legge.

Altra novità è la finalità scientifica delle informazioni raccolte. Se il possibile utilizzo dei dati da parte di «gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti che hanno anche finalità di ricerca italiani ed esteri» era solo tra le righe nel dettato di inizio 2000, ora l'apertura al mondo della ricerca è esplicita e, probabilmente, foriera di esternalità positive nella analisi dei dati e nelle metodologie di "pulizia" dei dati amministrativi, soggetti a numerose imperfezioni.

Resta la domanda sulla effettività di queste disposizioni rispetto a quelle precedenti. Il nocciolo del problema non è però di calligrafia normativa, né di snellezza burocratica, quanto politico. L'art. 17 fu vittima di uno scontro politico/istituzionale che ha interessato l'intero decreto legislativo che lo conteneva. Non ci si è più curati di dare seguito a quelle disposizioni, pur essendoci un bisogno vitale di informazioni sul mercato del lavoro e di analisi accurate delle politiche in questo ambito.

Ora si ripropone la possibilità di costruire quel sistema di monitoraggio del mercato del lavoro che qualsiasi altro Stato occidentale utilizza da decenni. Indipendentemente dagli esiti complessivi di questa riforma, sarebbe grave non approfittarne.




## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**




### **Articolo 1 – Sistema di monitoraggio e valutazione**

- Il Legislatore dispone l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione degli interventi e delle misure previste dalla legge sull'efficienza del mercato del lavoro, l'occupabilità dei cittadini e le modalità di entrata e uscita dal mercato.
- Il monitoraggio è basato su dati forniti dall'ISTAT e dal SISTAN, con la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.
- Il prodotto finale previsto è la redazione, con cadenza almeno annuale, di rapporti di monitoraggio.
- Il monitoraggio dovrà anche rilevare la corrispondenza dei livelli retributivi femminili al principio di parità di trattamento.
- Il disegno di legge prevede che INPS e ISTAT rendano disponibili le proprie banche dati a

scopo di ricerca scientifica.

- Le banche dati conterranno dati individuali anonimi (disaggregati per età, genere e area di residenza) relativamente a:
  - a) periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti
  - b) periodi lavorativi e retribuzione spettante
  - c) stato di disoccupazione
  - d) politiche attive e di attivazione ricevute
  - e) eventuali altre informazioni utili ai fini dell'analisi di impatto e del monitoraggio

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Sistema di monitoraggio e valutazione</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione	La legge Biagi prevedeva già all'art. 17 <i>Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro</i> la creazione di una base statistica omogenea e condivisa sulla base della quale monitorare e valutare gli effetti delle politiche del lavoro. L'articolo è rimasto tuttavia inattuato. È probabile che i buoni propositi rimangano ancora sulla carta.	
Il fine è di monitorare gli effetti della legge sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego	Gli obiettivi hanno una natura parziale, che mal si presta a valutare l'effetto della riforma del lavoro sul sistema previdenziale appena riformato, le interazioni con il mercato dei prodotti, ovvero ad un'analisi di equilibrio generale, qual è quella necessaria per riuscire nella «prospettiva della crescita»	
Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti dalla presente legge	Sbagliata l'impostazione del tipo <i>Trial and error</i> , ovvero monitoraggio e correzione soltanto ex-post. Oltre all'implementazione di un sistema di monitoraggio ex-post degli effetti della riforma, sarebbe necessaria la costruzione di un sistema di previsione degli effetti delle riforme che si attuano (non solo di tipo ragionieristico contabile sui costi), soprattutto quando queste abrogano tre quarti della legge precedente.	

<p>Verifica della corrispondenza dei livelli retributivi femminili al principio di parità di trattamento</p>	<p>L'inserimento di questo passaggio all'interno della previsione del sistema di monitoraggio pare una formalità o un posizionamento politico più che un effettivo bisogno: il principio della parità di trattamento economico è costituzionalmente garantito. Non è comunque verosimile aspettarsi di constatarlo nei fatti per il solo fatto di decretarlo.</p> <p>Di fatto in Italia e nel mondo si osserva un differenziale reale di retribuzione annuale fra uomini e donne, di circa il 12% per l'Italia e 15% come media OCSE, dettata, tra le altre cose, da diverse scelte sull'uso del tempo. Infatti, se si considera la retribuzione oraria, questo differenziale praticamente si annulla, il che fa intuire che il differenziale reale derivi da un insieme di fattori a monte. Quindi decretare che il monitoraggio (la riforma) debba verificare (realizzare) la parità di trattamento economico è solo una formale e parziale valutazione delle pari opportunità messe realmente in campo.</p>	
<p>Allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, INPS e ISTAT rendono disponibili le banche dati a scopo di ricerca scientifica</p>	<p>Un passo avanti notevole per la ricerca, che dovrebbe poter disporre liberamente dei dati, finora indisponibili, inaccessibili o mancanti. Criticità potrebbero riguardare le procedure per l'acquisizione dei dati, che rischiano di essere lunghe ed estremamente burocratizzate. Si tratta comunque di un passo avanti anche rispetto al d.lgs. 276 del 2003 che non prevedeva esplicitamente questa possibilità.</p>	
<p>Le banche dati contengono informazioni individuali, incluse quelle relative alle retribuzioni</p>	<p>È un dato positivo, se significherà l'adeguamento dell'Indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT a quanto avviene in altri paesi dell'OCSE e dunque la rilevazione degli indicatori relativi alle retribuzioni individuali</p>	

## **Articolo 1, commi 7-8 – Rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

### **Il percorso di riforma parallelo nella PA**

di Umberto Buratti, Concepita Chionna, Cristina Galbiati, Giancarlo Neri\*

#### **Il lavoro nella PA nel disegno di legge**

Per quanto concerne nello specifico i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non si segnalano nel testo approvato dal Senato differenze formali e sostanziali rispetto al disegno di legge governativo<sup>1</sup>. Le disposizioni in esso previste, dunque, continuano a costituire dei principi e dei criteri di massima per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, ferme restando in ogni caso le previsioni speciali per il personale non contrattualizzato ex art. 3 del d.lgs. n. 165/2001.

A differenza del d.lgs. n. 150/2009 concepito specificatamente per riformare in maniera organica il pubblico impiego, il ddl approvato non troverà diretta e immediata applicazione per la PA, salvo per quanto non espressamente previsto come nel caso del lavoro accessorio, il cui ricorso da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti in materia di contenimento delle spese di personale e, se previsto, del patto di stabilità interno, o dell'ASpl che non si estende al personale pubblico assunto a tempo indeterminato.

Sarà infatti necessario da parte del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, individuare e definire, anche tramite iniziative normative, «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

In attesa dell'approvazione della riforma e quindi della convergenza, ove possibile, del settore del lavoro pubblico con quello privato, appare opportuno segnalare il tavolo di confronto tra Ministero, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali sfociato nell'Intesa del 3 maggio 2012<sup>2</sup> e che nelle intenzioni delle parti costituisce la premessa per il futuro intervento normativo.

I cinque punti dell'accordo prevedono: una nuova modulazione del sistema delle relazioni sindacali, una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità compreso il ciclo

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

<sup>1</sup> Cfr. F. Verbaro, *Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell'art. 18. Cronaca di una specialità*, in *Lavoro: una riforma a metà del guado*, a cura di P. Rausei, M. Tiraboschi, ADAPT Labour Studies e-book series, 2012, ADAPT University Press.

<sup>2</sup> Il testo dell'Intesa è in Appendice al presente E-book.



della performance, l'introduzione di nuove regole relative al mercato del lavoro pubblico, il riordino dei sistemi di formazione del personale ed il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità della dirigenza.

### **Le nuove linee guida riguardanti il mercato del lavoro pubblico**

Alla luce del ddl occorre ragionare, allo stato attuale, intorno al terzo punto dell'Intesa che individua in ben undici linee guida di intervento (lett. a)-n)) alcuni capisaldi che dovranno orientare il processo di riforma del mercato del lavoro pubblico.

- **a) b) c) Modalità di reclutamento del personale pubblico**

Viene salvaguardato e rafforzato il principio sancito nell'art. 97 della Costituzione secondo cui il concorso pubblico è la modalità propria di ingresso nell'Amministrazione. Contemporaneamente, il testo dell'Intesa ribadisce quanto previsto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 per cui il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la regola principe attraverso cui soddisfare i fabbisogni ordinari di personale. Con una simile sottolineatura viene ribadito un principio di per sé implicito per il lavoro pubblico che si coniuga con la finalità generale della riforma del mercato del lavoro la quale indica espressamente nel contratto subordinato a tempo indeterminato il contratto dominante. Occorre tuttavia segnalare come una simile affermazione, per nulla nuova all'interno del dibattito sul lavoro pubblico, non abbia evitato, nel corso degli anni, il ricorso ad un utilizzo distorto delle tipologie contrattuali flessibili. Risulta evidente, inoltre, che l'Intesa non propone alcun ripensamento complessivo sul tema della flessibilità nel pubblico impiego, questa, infatti, continua a venir ammessa solo in presenza di esigenze temporanee o eccezionali.

Di particolare interesse pare, poi, la volontà di favorire il più ampio accesso all'Amministrazione italiana da parte dei cittadini membri dell'Unione Europea, indipendentemente dal loro luogo di residenza.

- **d) e) f) g) h) Tipologie di lavoro flessibile**

Strettamente connessa al punto precedente è l'esigenza di riordinare e razionalizzare le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili nella PA. Nonostante l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 preveda il ricorso alla flessibilità in entrata solo in presenza di esigenze temporanee o eccezionali, diversi studi, ormai da alcuni anni, dimostrano l'uso improprio e strumentale che della stessa viene ampiamente fatto. A tal proposito andrà appositamente valutato come dovranno venire recepite le modifiche introdotte dal ddl alle varie discipline contrattuali. Si segnalano, ad esempio, quelle relative al contratto a termine, con l'eliminazione della specificazione della causale nell'ipotesi di primo rapporto a tempo determinato non superiore a dodici mesi, e al contratto di apprendistato in quanto applicabile anche alla PA ai sensi del d.lgs. n. 167/2011.

L'Intesa prevede, inoltre, di disciplinare in maniera più specifica i contratti flessibili per alcuni settori quali quello sanitario-assistenziale, della ricerca e dell'istruzione. In precedenza, il documento presentato dal Dipartimento della Funzione Pubblica alle OO.SS. il 29 marzo 2012 prevedeva la possibilità di derogare il limite massimo di 36 mesi della durata del contratto a termine per i settori della sanità e della ricerca.

Le parti concordano poi nel dare valorizzazione nei concorsi pubblici all'esperienza professionale maturata nel corso di un rapporto di lavoro flessibile con l'Amministrazione, tenuto conto sia della fattispecie sia della sua durata.

Sorprende però che in riferimento alle tipologie contrattuali flessibili, l'Intesa non citi mai l'apprendistato pur essendo una plausibile risposta alle esigenze formative e professionali proprie del sistema pubblico e, in modo particolare, per i settori della ricerca e della sanità. La stessa valorizzazione dell'esperienza professionale pare, infine, ambigua. Occorrerà attendere i futuri interventi normativi per capire se dietro di essa in realtà non si nascondano processi di stabilizzazioni, come lascia intendere l'accordo sull'apertura di tavoli di confronto sul personale precario in servizio, come si legge a chiusura di questa

parte dell'Intesa.

- *l) m) n) Licenziamenti e mobilità*

La parte finale del terzo punto dell'Intesa si concentra sulla delicata questione del licenziamento per motivi disciplinari prevedendo un riordino complessivo della materia, tenendo conto delle competenze proprie della contrattazione collettiva nazionale.

Le Parti concordano, inoltre, per una riorganizzazione dei doveri disciplinari dei dipendenti e delle relative sanzioni e per la previsione di garanzie di stabilità del rapporto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo.

Allo stadio attuale è difficile comprendere la portata reale di queste due previsioni vista, da un lato, la genericità delle affermazioni e, dall'altro, la complessità della materia e l'incertezza che attorno ad essa ancora aleggia.

Infatti, mentre per i lavoratori del settore privato sarà il giudice a stabilire - laddove sia illegittimo - se il lavoratore ha diritto all'indennità o al reintegro, per i lavoratori del settore pubblico le "garanzie di stabilità" di cui alla lettera *m)* dell'accordo in questione sembrerebbero (il condizionale è d'obbligo) presupporre il solo reintegro.

Riguardo alla mobilità volontaria, l'Intesa conferma, infine, la sua validità quale strumento per la gestione dei fabbisogni di personale nella PA e, al contempo, garantisce la possibilità, in particolari settori, di derogare alla mobilità preventiva in caso di concorso per figure professionali infungibili o di scorrimento delle graduatorie concorsuali.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**




### **Articolo 1, commi 7-8 – Rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**




- Le disposizioni contenute nella Riforma costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- Restano salve le previsioni speciali per il personale non contrattualizzato;
- Il testo approvato non troverà diretta e immediata applicazione per la PA, salvo per quanto non espressamente previsto come nel caso del lavoro accessorio, o dell'ASpi che non si estende al personale pubblico assunto a tempo indeterminato;
- Necessità del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, di individuare e definire, anche tramite iniziative normative, «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

### **Intesa del 3 maggio 2012 Le nuove linee guida riguardanti il mercato del lavoro pubblico**

- Modalità di reclutamento del personale pubblico

- Si stabilisce che il concorso pubblico sia la modalità principe di ingresso nell'Amministrazione;
- Si ribadisce che il contratto subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria di assunzione.
- **Tipologie di lavoro flessibile**
  - Le parti concordano nel dare valorizzazione nei concorsi pubblici all'esperienza professionale maturata nel corso di un rapporto di lavoro flessibile con l'Amministrazione, tenuto conto sia della fattispecie sia della sua durata;
  - Si prevede di contrastare l'uso improprio e strumentale delle tipologie contrattuali di lavoro flessibile con la disciplina della responsabilità dirigenziale e delle sanzioni da applicare per il caso di abuso;
  - Nessun riferimento all'apprendistato.
- **Licenziamenti e mobilità**
  - Si vogliono rafforzare i doveri disciplinari dei dipendenti prevedendo al contempo garanzie di stabilità in caso di licenziamento illegittimo;
  - La mobilità volontaria viene concepita come lo strumento per la gestione dei fabbisogni di personale nella PA;
  - La mobilità preventiva diventa la regola generale eccezion fatta per la previsione di concorsi per figure professionali infungibili e per lo scorrimento delle graduatorie concorsuali.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Rapporti di lavoro alle dipendenze</b> <b>delle pubbliche amministrazioni</b> Intesa del 3 maggio 2012 punto n. 3		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Reclutamento	Si ribadisce la regola del concorso pubblico	
Tipologia contrattuale	Si prevede il contratto subordinato a tempo indeterminato, quale regola	
Accesso cittadini UE alla PA italiana	Volontà di garantire il più ampio accesso	
Tipologie contratti flessibili nella PA	Volontà di riordino complessivo delle tipologie contrattuali flessibili nella PA per evitarne l'uso improprio	
	Nessun riferimento alla figura dell'apprendistato	

	<p>quale modalità di ingresso soprattutto in alcuni settori della PA, come sanità e ricerca</p> <p>Volontà di valorizzare, nei concorsi pubblici, l'esperienza professionale pregressa maturata con contratti flessibili nella PA. Ambiguità: volontà di stabilizzazione surrettizia?</p>	
<p>Licenziamenti e sanzioni disciplinari</p> <p>Mobilità volontaria</p>	<p>Volontà, non ancora chiara e dettagliata, di un complessivo riordino della materia</p> <p>Si conferma la validità di tale strumento nella gestione dei fabbisogni di personale nella PA, ammettendo possibilità di deroga a quella preventiva</p>	 

## **Articolo 4, commi 69-79 – Copertura finanziaria**

# **Nuove tasse e un aspro taglio alle spese organizzative di Inps e Inail per finanziare la riforma**

di Michele Tiraboschi, Pierluigi Rausei\*

Alla luce degli ultimi commi – dal 69 al 79 – dell'art. 4 del DDL si può rilevare come la riforma del mercato del lavoro costerà 18 miliardi e 218 milioni di euro dal 2013 al 2020 e, in seguito, 2 miliardi e 225 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Le disposizioni finali del provvedimento contengono, infatti, alcune misure specificamente dedicate alla copertura finanziaria delle voci più rilevanti di spesa della riforma, ad integrazione, peraltro, di quanto già indicato in precedenza negli artt. 2 e 3, ma anche nello stesso art. 4, individuando il quadro normativo di riferimento per reperire le risorse necessarie a finanziare i diversi interventi previsti dalla proposta di riforma, con specifico riguardo al nuovo sistema delineato per la tutela del lavoro mediante la fruizione di appositi ammortizzatori sociali (in questo senso esplicitamente la relazione illustrativa).

### **Quali sono i costi della riforma?**

In particolare, è l'art. 4, comma 69, del DDL a determinare gli oneri derivanti dalla attuazione della riforma, che vengono valutati complessivamente in:

- 1.719 milioni di euro per l'anno 2013;
- 2.921 milioni di euro per l'anno 2014;
- 2.501 milioni di euro per l'anno 2015;
- 2.482 milioni di euro per l'anno 2016;
- 2.038 milioni di euro per l'anno 2017;
- 2.142 milioni di euro per l'anno 2018;
- 2.148 milioni di euro per l'anno 2019;
- 2.195 milioni di euro per l'anno 2020;
- 2.225 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

D'altro canto, l'evidenza del contesto di recessione in cui si trova il Paese non consente di trascurare il rischio tangibile di una sottostima del costo globale della riforma, la cui stima prudenziale potrebbe

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

essere messa facilmente in discussione a causa dei dati economici e finanziari che saranno riscontrabili già nel 2013, primo anno di impatto della previsione.

A ciò, peraltro, sembra volgere lo stesso Legislatore quando introduce una specifica clausola di salvaguardia (al comma 70 dell'art. 4) per consentire, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa annotate, anche solo in procinto di verificarsi e non necessariamente già verificatisi <sup>1</sup>, al Ministero dell'economia e delle finanze – chiamato ad effettuare un "*monitoraggio costante degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni introdotte dalla riforma*" – di procedere, con proprio decreto, fin dal 2013, alla "*riduzione lineare*" – nella misura necessaria alla copertura finanziaria rilevata – delle dotazioni finanziarie disponibili, nell'ambito delle spese rimodulabili di parte corrente delle missioni di spesa di ciascun Ministero <sup>2</sup>. Unica esclusione dai previsti tagli lineari è data per gli stanziamenti relativi a: cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; spese per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché per il soccorso pubblico.

Una lettura scevra di pregiudizi del testo delle disposizioni finanziarie, qui annotate, d'altronde, impone di sollevare più di un dubbio circa la tenuta contabile delle misure delineate dal DDL di riforma del mercato del lavoro. Le previsioni di seguito evidenziate, infatti, fanno fondamento su una duplice previsione sostanziale, vale a dire l'inizio della ripresa della crescita economica e una riduzione o almeno un mantenimento del *plafond* di lavoratori destinatari di tutele per il sostegno al reddito. Invero nessuna delle due variabili, anche alla luce dei pesanti andamenti delle ultime settimane dei mercati, pare destinata ad essere corrispondente alle attese, neppure a quelle meno ottimistiche.

Ne deriva, dunque, una forte preoccupazione che anche la riforma del lavoro, come già quella previdenziale del 2011, possa lasciare sul terreno una eredità finanziaria caratterizzata da squilibri difficilmente colmabili, come oggi accade per i lavoratori "esodati", solo in minima parte salvaguardati, a causa della carente previsione originaria <sup>3</sup>. D'altro canto, anche la riforma del mercato del lavoro (come quella pensionistica) impatta direttamente (e pesantemente) sull'aumento della spesa pubblica corrente, rispetto alla quale non sembra affatto idoneo a consentire la necessaria compensazione nei saldi di finanza pubblica il pur gravoso aumento della pressione contributiva e fiscale a carico delle imprese e dei lavoratori (ingiustificabile in un tempo di recessione come l'attuale).

### **Dove reperire le risorse finanziarie?**

A copertura finanziaria degli oneri così evidenziati, il DDL intende provvedere:

1) utilizzando le maggiori entrate e i risparmi di spesa che derivano dai commi 72-79 dell'art. 4 del DDL per un ammontare pari a:

- 1.138 milioni di euro per l'anno 2013;
- 2.014 milioni di euro per l'anno 2014;
- 1.716 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 (comma 69, *lett. a*);

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in base al quale ogni legge che prevede nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, oppure – come nel caso della riforma del lavoro – le previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, che deve essere effettiva ed automatica, indicando le misure di riduzione delle spese (o di aumento dell'entrata), da adottare in caso di scostamenti rispetto alle previsioni.

<sup>2</sup> Il Ministero dell'economia e delle finanze, nella prospettiva delle successive riduzioni – delle quali il Legislatore mostra una chiara consapevolezza – viene autorizzato anche ad accantonare e rendere indisponibili le somme necessarie a coprire gli scostamenti, mentre le Amministrazioni che subiranno i tagli lineari potranno proporre variazioni compensative, anche con riguardo a missioni diverse, rispetto agli accantonamenti interessati, ferma restando l'invarianza sui saldi di finanza.

<sup>3</sup> Tanto più che una parte non irrilevante delle misure previste dal DDL di riforma del lavoro attendono una specifica e successiva attuazione, demandata a decreti interministeriali e accordi bilaterali, rispetto alla quale lo stesso Servizio di Bilancio del Senato afferma come non sia "possibile la valutazione quantitativa dell'impatto finanziario sulle singole diverse voci del Conto economico delle PA" (così nell'analisi riportata nella nota di lettura n. 126 di aprile 2012, p. 83).

2) ricorrendo ad una specifica riduzione delle dotazioni finanziarie del Programma di spesa “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposta” nell’ambito della Missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze per un ammontare pari a:

- 581 milioni di euro per l’anno 2013;
- 907 milioni di euro per l’anno 2014;
- 785 milioni di euro per l’anno 2015,
- 766 milioni di euro per l’anno 2016;
- 322 milioni di euro per l’anno 2017;
- 426 milioni di euro per l’anno 2018;
- 432 milioni di euro per l’anno 2019;
- 479 milioni di euro per l’anno 2020;
- 509 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2021 (comma 69, *lett. b*).

Se il comma 71 dell’art. 4 del DDL autorizza il Ministro dell’economia e delle finanze ad apportare (con appositi decreti) le necessarie variazioni di bilancio, né la norma sulla copertura finanziaria, né la relazione illustrativa danno ragione delle previsioni di spesa, ma ciò che è più grave, la disposizione in esame non contiene alcun riferimento alla copertura finanziaria derivante dai contributi e dagli altri interventi di maggiori entrate previsti dal medesimo DDL <sup>4</sup>.

In definitiva la norma non consente di comprendere con la necessaria chiarezza quanto la riforma prospettata peserà sulle maggiori entrate imposte direttamente a cittadini, lavoratori e imprese, e quanto, invece, deriverà dalle ulteriori misure fiscali e riduzioni di spesa previste dai commi 72-79 dell’art. 4 del DDL, con ciò lasciando un rilevante debito di conoscenza che potrebbe pesare sulle future generazioni di lavoratori (sulla falsariga di quanto già accaduto in occasione della riforma del sistema pensionistico, almeno con riguardo ai cosiddetti “lavoratori esodati”).

### **Un elenco di nuove imposizioni fiscali per imprese e professioni (ma anche automobilisti)**

L’intervento riformatore, immaginato per incoraggiare una maggiore e migliore occupazione, finisce per finanziarsi non soltanto con una riduzione delle spese, ma anche riducendo le effettive disponibilità economiche delle imprese, vale a dire proprio di chi deve assumere, basti pensare, ad esempio, alla diminuzione della misura di deducibilità delle spese relative ai mezzi di trasporto a motore (+12,5% di spesa per professionisti, artigiani e commercianti).

I commi 72-76 dell’art. 4 del DDL, infatti, identificano una maggiore imposizione fiscale a carico di chi esercita imprese, arti e professioni con riferimento a due pesanti restrizioni dei limiti di deduzione delle spese e degli altri componenti negativi relativi a taluni mezzi di trasporto a motore, utilizzati nel contesto dell’impresa o in quello artistico o professionale esercitato. In particolare la norma (comma 72) modifica le previsioni dell’art. 164, comma 1, del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (cd. TUIR), per prevedere che, a partire dal periodo d’imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della riforma, le spese relative ai mezzi di trasporto a motore <sup>5</sup> utilizzati nell’esercizio di imprese, arti e professioni, ai fini della determinazione dei relativi redditi sono deducibili non più nella misura del 40% ma del 27,5% per professionisti, artigiani e commercianti <sup>6</sup> e non più nella misura del 90% ma del 70% per i medesimi

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alle disposizioni del DDL che, a fronte dei nuovi ammortizzatori sociali (ASpl), prevedono aumenti sensibili del costo del lavoro della quasi totalità dei contratti a termine e perfino del contratto di apprendistato (commi 28 e 36 dell’art. 2).

<sup>5</sup> Il riferimento attiene specificamente a: autovetture, autocaravan, ciclomotori e motocicli.

<sup>6</sup> Va rilevato che se arti e professioni sono esercitate in forma individuale la deducibilità rimane ammessa limitatamente ad un solo veicolo; se è svolta da società semplici e da associazioni la deducibilità è consentita con riguardo a un solo veicolo per ciascun socio o associato.

mezzi concessi in uso promiscuo ai dipendenti per la maggior parte del periodo d'imposta. Con una misura, dunque, che, come detto, innalza, inevitabilmente, il livello di tassazione a carico delle imprese. Il comma 74 dell'art. 4 del DDL modifica il medesimo TUIR all'art. 37, comma 4-bis, sulla determinazione del reddito dei fabbricati, per stabilire che venga ridotto sensibilmente lo sconto fiscale riconosciuto ai proprietari di immobili che vengono dati in locazione e i cui redditi vengono denunciati nella dichiarazione dei redditi, ad eccezione dei proprietari che hanno optato per il regime della cedolare secca. La misura fiscale prevista dal DDL porta la riduzione forfetaria dal 15% al 5% con un incremento netto dell'imponibile fiscale di 10 punti percentuali a decorrere dal 2013.

Il successivo comma 75 dell'art. 4 del DDL aumenta ulteriormente, a decorrere dal 1° luglio 2013, di 2 euro a passeggero imbarcato, per un totale di costo aggiuntivo pari a 6,5 euro <sup>7</sup> l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili <sup>8</sup>. L'omessa comunicazione delle somme ulteriori riscosse, peraltro, comporta per i soggetti tenuti alla riscossione l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 2.000 ad euro 12.000.

Da ultimo il comma 76 dell'art. 4 del DDL tocca direttamente la generalità delle famiglie italiane a decorrere già dall'anno 2012, stabilendo che il contributo obbligatorio per l'assistenza erogata nell'ambito del servizio sanitario (art. 334 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209), applicato sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, è deducibile dal reddito complessivo del contraente (art. 10, comma 1, *lett. e*), TUIR) per la sola parte che eccede euro 40, anziché la deducibilità totale prevista attualmente.

### Un aspro taglio alle spese di funzionamento di Inps e Inail

Ma la parte più grave e maggiormente di impatto delle misure finanziarie previste a copertura della riforma sta nel comma 77 dell'art. 4 del DDL laddove si prevede che l'INPS e l'INAIL, seppure nell'ambito della rispettiva autonomia gestionale, sono tenuti ad adottare "*misure di razionalizzazione organizzativa*" <sup>9</sup>, per conseguire una forte riduzione delle proprie "*spese di funzionamento*", in misura pari a ulteriori 90 milioni di euro per ciascun anno a decorrere dal 2013.

Precisamente le riduzioni imposte ai due "super-Istituti", previdenziale e assicurativo, sono quantificate in 18 milioni di euro l'anno per l'INAIL e in 72 milioni di euro l'anno per l'INPS (sulla scorta di un apposito decreto interministeriale dei Ministri del lavoro e dell'economia e delle finanze), con obbligo di versare le somme derivanti dalle riduzioni di spesa entro il 30 giugno di ciascun anno nello specifico capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

L'entità della riduzione complessiva delle spese di funzionamento dell'organizzazione di Inps e Inail, dunque, appare talmente elevata (in considerazione dei tagli già previsti nell'ultimo anno sugli stessi Istituti, che per il solo 2012 assommano a 120 milioni di euro, 24 milioni a carico dell'Inail e 96 milioni a carico dell'Inps) da lasciar presagire interventi di riassetto organizzativo di vasta portata che non potranno prescindere da una decisa minore presenza territoriale dei due Istituti e, forse, anche da

<sup>7</sup> Si tenga presente che per quanto riguarda i diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti della città di Roma, è prevista una ulteriore addizionale nella misura massima di 1,00 euro (art. 12, comma 4 del D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61).

<sup>8</sup> La norma richiama l'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e mantiene ferme le previsioni dell'art. 6-*quater*, comma 2, del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, come modificato dall'art. 2, comma 48, del DDL.

<sup>9</sup> Le misure devono essere necessariamente aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 4, comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (riduzione delle spese di Inps e Inail funzionamento in misura non inferiore a 60 milioni di euro per l'anno 2012, 10 milioni di euro per l'anno 2013 e 16,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, nei termini del 20% a carico dell'INAIL e dell'8% a carico dell'INPS come sancito dal DM 3 aprile 2012) e dall'art. 21, commi da 1 a 9, del D.L. 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai quali peraltro deve aggiungersi anche la previsione contenuta nell'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (riduzione aggiuntiva delle spese di funzionamento, in misura pari a 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, rispettivamente 12 milioni di euro annui per l'INAIL e 48 milioni di euro annui per l'INPS).



manovre di futura privatizzazione che drammaticamente inficerebbero il sistema complessivo di *welfare* del Paese.

Ma senza ombra di dubbio, anche a voler credere che nessuna operazione di privatizzazione farà seguito a tale drastico ridimensionamento delle spese di gestione di Inps e Inail, l'effetto più pesante della riorganizzazione dei due Istituti, con spese di funzionamento annualmente enormemente ridotte, sarà avvertito dai lavoratori che da essi ricevono assistenza e tutele.

Se, infatti, i due Istituti hanno "in pancia" così elevate possibilità di risparmio (nel 2013 i tagli assommeranno, rispettivamente, a 42 milioni a carico dell'Inail e 168 milioni a carico dell'Inps!), appare abbastanza incomprensibile comprendere perché tali capacità di risparmio non siano state aggregate durante il triennio trascorso, se, invece, come sembra, purtroppo, più probabile, si dovrà intervenire mediante taglio di sedi territoriali o di divisioni interne le misure di riduzione imposte si offrono così rilevanti da far immaginare assetti profondamente ridimensionati rispetto ai servizi resi, tanto più che tali riduzioni organizzative dovranno coniugarsi anche con le logiche della avviata *spending review*.

Con gli stessi obblighi di versamento annuale, il successivo comma 78 dell'art. 4 del DDL impone una riduzione delle spese di funzionamento per 10 milioni di euro l'anno, a decorrere dal 2013, anche alla Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sempre con riferimento alla obbligatoria adozione di misure di razionalizzazione organizzativa, pure nell'ambito della autonomia propria dell'Ente <sup>10</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 4 del DDL affida ai Ministeri vigilanti (lavoro ed economia e finanze) il compito di verificare l'attuazione delle misure previste, anche con riguardo alla proposta di "*misure correttive previste dalle disposizioni vigenti*" per la "*effettiva riduzione*" delle spese di funzionamento degli Enti individuati.

## SCHEDE RIEPILOGATIVE

### Articolo 4, commi 69-79 – Copertura finanziaria

- La riforma del mercato del lavoro costerà 18 miliardi e 218 milioni di euro dal 2013 al 2020 e, in seguito, 2 miliardi e 225 milioni di euro annui a decorrere dal 2021.
- Viene prevista una clausola di salvaguardia per cui, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze procede, con proprio decreto, fin dal 2013, alla "riduzione lineare", nella misura necessaria, delle dotazioni finanziarie disponibili, nell'ambito delle spese rimodulabili di parte corrente delle missioni di spesa di ciascun Ministero.
- *Maggiori entrate (ulteriori rispetto a quelle contributive previste da altre disposizioni del DDL):*
  1. si modifica l'art. 164, comma 1, del DPR n. 917/1986 (TUIR), stabilendo che, a partire dal 2013, le spese relative ai mezzi di trasporto a motore utilizzati nell'esercizio di imprese, arti e professioni, sono deducibili ai fini della determinazione dei relativi redditi:
    - a. nella misura 27,5% per professionisti, artigiani e commercianti (attualmente è del 40% con un aumento netto del 12,5% dei costi);
    - b. del 70% per i medesimi mezzi in uso promiscuo ai dipendenti (attualmente è del 90% con un incremento netto del 20%);
  2. si modifica l'art. 37, comma 4-bis, del TUIR sulla determinazione del reddito dei fabbricati,




<sup>10</sup> Anche in tal caso dovrà trattarsi di misure aggiuntive a quelle previste dall'art. 4, comma 38, della l. n. 183/2011.

- stabilendo dal 2013 la riduzione dal 15% al 5% (con un incremento netto dell'imponibile fiscale del 10%) dello sconto fiscale riconosciuto ai proprietari di immobili dati in locazione e i cui redditi vengono denunciati nella dichiarazione dei redditi (ad eccezione di chi ha optato per il regime di cedolare secca);
3. aumenta ulteriormente, a decorrere dal 1° luglio 2013, di altri 2 euro a passeggero imbarcato, per un totale di costo aggiuntivo pari a 6,5 euro (7,5 euro per gli aeroporti di Roma Capitale) l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili;
  4. è limitata alla sola parte eccedente i euro 40 la deducibilità dal reddito complessivo del contraente (ora totale) del contributo obbligatorio per il servizio sanitario (art. 334 del d.lgs. n. 209/2005), applicato sui premi delle assicurazioni per la RCA dei veicoli a motore e dei natanti.
- *Riduzioni di spese:*
    1. riduzione delle dotazioni finanziarie del Programma di spesa "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposta" nell'ambito della Missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per un ammontare pari a 4 miliardi e 698 milioni di euro fino al 2020 e a 509 milioni di euro annui dal 2012;
    2. INPS e INAIL sono tenuti ad adottare misure di razionalizzazione organizzativa aggiuntive, per conseguire una riduzione delle spese di funzionamento, in misura pari a ulteriori 90 milioni di euro per ciascun anno a decorrere dal 2013:
      - a. 18 milioni di euro l'anno per l'INAIL (si aggiungono ai tagli già previsti che per il solo 2012 assommano a 24 milioni di euro);
      - b. 72 milioni di euro l'anno per l'INPS (si aggiungono ai tagli già previsti che per il solo 2012 assommano a 96 milioni di euro);
    3. l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato deve adottare misure di razionalizzazione organizzativa per una riduzione delle spese di funzionamento in misura pari a 10 milioni di euro l'anno dal 2013.

## SCHEDE DI VALUTAZIONE

### Copertura finanziaria

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>La riforma del mercato del lavoro costerà 18 miliardi e 218 milioni di euro dal 2013 al 2020 e, in seguito, 2 miliardi e 225 milioni di euro annui a decorrere dal 2021.</p> <p>La clausola di salvaguardia autorizza, in caso di scostamenti</p>	<p>Il contesto di recessione in cui si trova il Paese non consente di trascurare il rischio tangibile di una sottostima del costo globale della riforma, messa facilmente in discussione a causa dei dati economici e finanziari che saranno riscontrabili già nel 2013, primo anno di impatto della previsione.</p> <p>Inoltre la norma non consente di comprendere con chiarezza quanto la riforma peserà</p>	







<p>rispetto alle previsioni, il Ministero dell'economia e delle finanze a procedere, con proprio decreto, dal 2013, alla "riduzione lineare", nella misura necessaria, delle dotazioni finanziarie disponibili, nelle spese rimodulabili di parte corrente delle missioni di ciascun Ministero.</p>	<p>effettivamente sui cittadini, non rilevando l'impatto degli oneri contributivi inseriti in altre disposizioni del DDL, lasciando un rilevante debito di conoscenza che potrebbe pesare sulle future generazioni di lavoratori. Ne deriva, dunque, una forte preoccupazione che anche la riforma del lavoro, come già quella previdenziale del 2011, possa lasciare sul terreno una eredità finanziaria caratterizzata da squilibri difficilmente colmabili, come oggi accade per i lavoratori "esodati", solo in minima parte salvaguardati, a causa della carente previsione originaria.</p>	
	<p>I tagli lineari affidati al MEF non sembrano affatto garantire una gestione finanziaria equilibrata e improntata all'equità sociale e ai servizi di welfare al cittadino, lavoratore e imprenditore, visto che a salvarsi dalla scure saranno solo gli stanziamenti per: cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; soccorso pubblico.</p>	
<p><i>Maggiori entrate</i> (ulteriori rispetto a quelle contributive previste da altre disposizioni del DDL):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ridotta la deducibilità delle spese relative ai mezzi di trasporto a motore utilizzati nell'esercizio di imprese, arti e professioni (dal 40% al 27,5% per professionisti, artigiani e commercianti), dal 90% al 70% per i mezzi in uso promiscuo ai dipendenti);</li> <li>2. ridotto dal 15% al 5% lo sconto fiscale per gli immobili dati in locazione (si salva la cedolare secca);</li> <li>3. aumenta a 6,5 euro per passeggero l'addizionale sui diritti di imbarco sugli aeromobili;</li> <li>4. limitata alla sola parte eccedente i euro 40 la deducibilità del contributo obbligatorio per il SSN applicato sui premi delle assicurazioni RCA di veicoli a motore e natanti.</li> </ol>	<p>L'intervento riformatore, immaginato per incoraggiare una maggiore e migliore occupazione, finisce per finanziarsi non tanto riducendo spese improduttive, ma anche con una forte riduzione delle effettive disponibilità economiche e finanziarie delle imprese, vale a dire proprio di chi deve essere incentivato ad assumere. Si interviene direttamente in ambito aziendale con la diminuzione della misura di deducibilità delle spese relative ai mezzi di trasporto a motore (+12,5% e +20%). Si riduce del 10% lo sconto per chi ha operato sugli immobili. Aumenta in modo vertiginoso il costo degli imbarchi sugli aeromobili. Si riduce la deducibilità dei contributo sanitario nelle assicurazioni. Tutti interventi a diretto e immediato impatto sui cittadini lavoratori e imprenditori.</p>	
<p>Riduzioni di spese:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. riduzione delle dotazioni</li> </ol>	<p>L'entità della riduzione delle spese di funzionamento di Inps e Inail appare talmente</p>	






<p>finanziarie dei programmi di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per un ammontare pari a 4 miliardi e 698 milioni di euro fino al 2020 e a 509 milioni di euro annui dal 2012;</p> <p>2. INPS e INAIL sono tenuti ad adottare misure di razionalizzazione organizzativa aggiuntive, per ridurre le spese di funzionamento di ulteriori 90 milioni di euro annui dal 2013 (rispettivamente 18 milioni per l'INAIL e 72 milioni per l'INPS);</p> <p>3. L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato deve adottare misure di razionalizzazione organizzativa per ridurre le spese di funzionamento di 10 milioni di euro l'anno dal 2013.</p>	<p>elevata (in considerazione dei tagli già previsti nell'ultimo anno sugli stessi Istituti, che per il solo 2012 assommano a 120 milioni di euro, 24 milioni a carico dell'Inail e 96 milioni a carico dell'Inps) da lasciar presagire interventi di riassetto organizzativo di vasta portata che non potranno prescindere da una decisa minore presenza territoriale dei due Istituti. Tale drastico ridimensionamento delle spese di gestione (nel 2013 i tagli assommeranno, rispettivamente, a 42 milioni a carico dell'Inail e 168 milioni a carico dell'Inps) sarà inevitabilmente avvertito dai lavoratori che da essi ricevono assistenza e tutele.</p>	
---	--	--



## Valutazione di sintesi della riforma

di Giuseppe Ippolito, Giada Salta, Gianpaolo Valcavi



articolo	contenuto	valutazione
Finalità della legge e sistema di valutazione e monitoraggio	L'elenco di finalità è certamente positivo e condivisibile, anche se si registra una notevole discordanza rispetto alla strumentazione normativa messa in campo negli articoli successivi. Positiva è la messa in campo di un sistema di valutazione e monitoraggio che, tuttavia, avrebbe dovuto riguardare prioritariamente i possibili effetti della riforma in discussione sul mercato del lavoro.	
Rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni	La riforma, una volta ancora, separa la regolazione del lavoro pubblico dal lavoro privato bloccando ulteriormente il non facile processo di armonizzazione dei due settori.	
Contratti a tempo determinato	Eccessivo irrigidimento nell'utilizzo del contratto a termine. Eccessiva liberalizzazione della prima assunzione a termine, anche in assenza di esigenze tecniche, organizzative, produttive o sostitutive. Limitazione dell'uso dei contratti stagionali. Invasione rispetto alle competenze della contrattazione collettiva specie di prossimità. Erronea equiparazione tra contratto a termine e somministrazione.	
Contratto di inserimento	Si elimina l'unico contratto finalizzato all'inserimento del mercato del lavoro dei gruppi svantaggiati. Apprendistato e incentivi economici all'occupazione copriranno solo in parte il campo di applicazione precedentemente presidiato dal contratto di inserimento.	
Apprendistato	L'apprendistato diventa almeno sulla carta il principale canale di	





	<p>ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.</p> <p>La durata minima di sei mesi rende maggiormente effettivo il percorso formativo; il legislatore opportunamente esclude dalla durata minima i contratti stagionali.</p> <p>La percentuale di stabilizzazione di apprendisti non è in linea con la filosofia dell'istituto, ma le percentuali indicate sono ben al di sotto delle soglie indicate dalla contrattazione collettiva e, dunque, non dovrebbero ingenerare particolari problemi.</p> <p>Negativo il fatto che non si riconosca l'apprendistato in somministrazione per missioni a termine.</p> <p>L'estensione a 5 anni della durata del contratto di apprendistato di mestiere per i profili caratterizzanti la figura dell'artigiano non è affatto chiara.</p>	
Lavoro a tempo parziale	I limiti nell'utilizzo delle clausole elastiche e flessibili nel contratto a tempo parziale penalizzerà ulteriormente le imprese già diffidenti verso l'uso di questo importante strumento contrattuale ancora poco utilizzato rispetto alla realtà del nord Europa.	
Lavoro intermittente	È positiva la reintroduzione del requisito soggettivo "esclusivo", cioè della possibilità di assumere in ogni caso lavoratori con meno di 24 anni (prestazioni da svolgersi entro il compimento dei 25 anni) o più di 55 anni (anche pensionati), ma se si guarda l'ambito di applicazione oggettivo dell'istituto rispetto alla disposizione oggi vigente, questa viene sensibilmente compressa con forte rischio di aumento del lavoro sommerso. Inoltre, è fuorviante l'eliminazione del riferimento testuale ai "pensionati".	
Lavoro a progetto	La nuova definizione di progetto, il salario minimo, l'eliminazione del concetto di "programma o fase di esso", e la paventata ipotesi di aumento dell'aliquota contributiva consentiranno di assimilare sempre di più il collaboratore ad un lavoratore subordinato, senza tuttavia gran parte delle tutele previste per quest'ultimo. Sarà purtroppo molto probabile l'incremento di rapporti di lavoro "simulati" o, ancor peggio, del lavoro nero.	
Altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo	Eccessiva rigidità delle presunzioni introdotte con scarsa attenzione per il lavoro genuinamente autonomo e forte rischio di aumento del lavoro sommerso.	
Associazione in partecipazione con apporto di lavoro	La riforma porterà alla implicita abrogazione dell'istituto in considerazione e del limite numerico troppo stringente, in base al quale gli associati per una medesima attività lavorativa non potranno essere superiori a tre. Molto probabile l'incremento di lavoro nero.	




Lavoro accessorio	L'imposizione del limite di 5.000 euro per la totalità delle prestazioni annue, unito al limite di 2.000 euro per le prestazioni rese per ciascun committente, imprenditore commerciale o professionista, frenerà indubbiamente il ricorso all'istituto, specialmente nei confronti dei più giovani che potevano trovare nello stesso un valido inquadramento delle attività lavorative saltuarie realizzate. La stessa problematica emergerà rispetto al lavoro agricolo poiché gli abusi, già elevati, non potranno che aumentare. Molto probabile l'incremento di lavoro nero.	
Tirocini formativi	<p>È positivo l'intento di limitare gli abusi nell'uso dei tirocini formativi e di orientamento.</p> <p>È sbagliato pensare di limitare gli abusi nell'uso dei tirocini prevedendo una mini-retribuzione, che infatti finirà per legittimare l'abuso oggi esistenti.</p> <p>La norma non definisce puntuali criteri per la messa a punto di efficaci linee guida di contrasto agli abusi.</p>	 
Licenziamenti Individuali	<p>Positiva è la scelta di favorire l'utilizzo di ADR per l'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo assoggettato alla nuova tutela dell'art. 18 S.L.. La procedura è deformalizzata ed ispirata a celerità.</p> <p>La nuova formulazione appare aver corretto i difetti emersi con il precedente articolato: in particolare, si sono scongiurate, grazie al nuovo ultimo comma, possibili pratiche dilatorie da parte del lavoratore. Infatti, l'eventuale malattia insorta nel corso della procedura non ha effetti sospensivi, poiché il licenziamento ha effetto dalla data di avvio del procedimento di conciliazione avanti la Direzione territoriale del lavoro.</p> <p>Apprezzabile, all'opposto, che siano stati riconosciuti gli effetti sospensivi delle norme in tema di tutela della maternità e paternità e di infortuni.</p>	
Tutele in caso di licenziamento illegittimo (modifiche all'art. 18 S.L.)	<p>Vengono introdotte significative modifiche all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, lasciando immutato il relativo campo di applicazione.</p> <p>Le sanzioni vengono differenziate a seconda che si abbia a che fare con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. un licenziamento discriminatorio o orale;</li> <li>2. un licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo;</li> <li>3. un licenziamento inefficace per violazioni formali;</li> <li>4. un licenziamento per motivo oggettivo.</li> </ol> <p>Nel caso 1), indipendentemente dai limiti dimensionali del datore di lavoro, si avrà la piena applicazione della tutela reale (convertibile in 15 mensilità) e del risarcimento del danno medio tempore maturato.</p> <p>Nel caso 2) vengono distinte due sotto-ipotesi: 2.1) la prima</p>	

	<p>ricorre nel caso sia insussistente il fatto contestato o laddove quest'ultimo rientri tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni di cui al CCNL o al codice disciplinare aziendale; 2.2) la seconda è data da tutte le "altre ipotesi" in cui venga accertato che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo o della giusta causa. Le differenze in termini di tutela sono significative: infatti, solo nel primo sotto-caso sarà applicabile la reintegra e riconosciuto il risarcimento del danno medio tempore maturato pari ad un massimo di 12 mensilità; la seconda sotto-ipotesi è, invece, tutelata da un risarcimento economico compreso tra 12 e 24 mensilità e con conferma dell'intervenuta risoluzione del rapporto. Appare difficile distinguere tra le ipotesi 2.1) e 2.2) e viene ampliato il margine di discrezionalità del giudice nella valutazione dei fatti, con conseguente rischio di contrasti interpretativi.</p> <p>Nel caso 3), caratterizzato da violazioni esclusivamente formali (quali l'omessa comunicazione della motivazione o il mancato rispetto della procedura garantistica di cui all'art. 7 Statuto dei Lavoratori), viene applicata unicamente una sanzione economica (tra 6 e 12 mensilità), fermi restando gli effetti dell'intervenuto licenziamento.</p> <p>Infine, nell'ipotesi 4), vengono applicate le tutele previste per il caso 2.2. nei casi più gravi (ad esempio: violazione delle tutele sulla malattia o manifesta infondatezza dei motivi addotti) o le garanzie dell'ipotesi 3. ove venga accertata l'infondatezza del motivo addotto.</p> <p>Viene codificata la regola dell'<i>aliunde perceptum</i>, estendendo una disciplina simile a quella dell'art. 32 della L. 183/2010 in caso di reintegra per le ipotesi 2) e 3).</p>	
<p>Modifiche all'art. 30 della L. 183/2010</p>	<p>In tutti i casi nei quali le disposizioni di legge contengano clausole generali, ivi comprese le norme in tema di instaurazione di un rapporto di lavoro, esercizio dei poteri datoriali, trasferimento di azienda e recesso, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente. L'inosservanza da parte del giudice di tali limiti di sindacato costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto, rilevante ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c.</p>	
<p>Disposizioni in materia di licenziamenti collettivi</p>	<p>La novità consente una più agevole gestione delle formalità di comunicazione del recesso ai singoli lavoratori ed agli enti, separando cronologicamente le due attività, oggi da effettuare "contestualmente", con forte rischio di illegittimità del recesso per semplice violazione formale.</p> <p>Per attenuare gli effetti di violazioni formali nell'ambito di una procedura complessa quale quella di mobilità, si è prevista la</p>	












	<p>sanabilità degli stessi ove la procedura si sia conclusa con un accordo sindacale.</p> <p>La norma mira, infine, ad adeguare l'art. 5 della L. 223/1991 al nuovo testo dell'art. 18 della L. 300/1970, risentendone dei medesimi difetti.</p>	
<p>Rito speciale per le controversie in tema di licenziamenti</p>	<p>Introducendo un rito speciale relativo ai soli licenziamenti assoggettati all'art. 18. S.L. si crea un problema di scelta del rito.</p> <p>In contrasto con la volontà di creare un rito estremamente celere si ricomprende nell'ambito di applicazione la trattazione di questioni attinenti la qualificazione del rapporto che richiedono un'ampia attività istruttoria.</p> <p>Sulla tutela urgente manca ogni espresso riferimento alla perentorietà dei termini processuali, tipico strumento per assicurare una funzione acceleratoria, come manca una disciplina per consentire la conversione del rito, mentre appare complessa l'applicazione delle regole sulla connessione.</p> <p>Nel giudizio di opposizione non è consentita alcuna modificazione dell'oggetto, non si comprende, pertanto, come possa essere ipotizzabile la chiamata di un terzo a fronte di un giudizio che si è cristallizzato con le domande svolte nelle prime difese.</p> <p>Il giudizio avanti la corte di appello in modo inopportuno viene denominato "reclamo".</p> <p>I termini previsti per la fissazione delle udienze di discussione nei giudizi di impugnazione (60 giorni per l'appello e 6 mesi per la cassazione) sono meramente ordinatori e la loro violazione priva di sanzione.</p> <p>Il riservare particolari giornate d'udienza alla trattazione del nuovo rito è privo di sanzioni reali e di difficile applicazione, ad organico immutato.</p> <p>La norma transitoria non consente alcuna effettiva riorganizzazione degli uffici giudiziari.</p>	
<p>ASPI (Assicurazione sociale per l'impiego)</p>	<p>L'ASPI va a sostituire i seguenti istituti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indennità di mobilità;</li> <li>- Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria;</li> <li>- Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;</li> <li>- Indennità di disoccupazione speciale edile (nelle tre varianti).</li> </ul> <p>L'ambito di applicazione della nuova forma di sostegno viene esteso agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito, in ragione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata. Restano esclusi dalla nuova assicurazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.</p> <p>I requisiti di accesso sono sostanzialmente identici a quelli dell'attuale indennità di disoccupazione ordinaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- almeno due anni di assicurazione;</li> <li>- un anno di contribuzione nell'ultimo biennio;</li> <li>- perdita involontaria del posto di lavoro.</li> </ul>	




	<p>Sono esclusi i lavoratori che abbiano dato le dimissioni o che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro. E', però, ammesso al trattamento dell'ASPI il lavoratore che sia arrivato ad una risoluzione consensuale del rapporto nell'ambito del procedimento obbligatorio di conciliazione per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, ai sensi dell'art. 7 della L. 604/1966.</p> <p>L'importo lordo riconosciuto è quello di cui alla L. 13 agosto 1980, n. 427, oggi pari ad un massimo di € 1.119, 32 (per le retribuzioni superiori ad Euro 2.014,77) e ad un minimo di Euro 931,28. Tale somma viene ridotta del 15% dopo i primi sei mesi e di un ulteriore 15% dopo i primi dodici mesi (quindi nel solo caso del lavoratore over 55).</p> <p>La durata è differenziata a secondo dell'età del lavoratore:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- se il lavoratore ha meno di 55 anni spetta per 12 mesi;</li> <li>- se il lavoratore ha più di 55 anni la copertura è assicurata per 18 mesi.</li> </ul> <p>Per tutta la durata dell'Aspi viene riconosciuta la contribuzione figurativa in misura pari alla media delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali degli ultimi due anni.</p> <p>Manca un chiaro riferimento alla applicabilità dell'ASPI a favore dei lavoratori dimessisi per giusta causa.</p> <p>In caso di risoluzione consensuale nell'ambito della nuova procedura di conciliazione obbligatoria, non è indicata una soglia limite all'indennità percepita a titolo transattivo, oltre la quale non si gode dell'ASPI.</p> <p>Manca un preciso raccordo tra la nuova disciplina e tutti i provvedimenti normativi ancora in vigore che fanno riferimento agli istituti ora abrogati (indennità di mobilità, indennità di disoccupazione, ...)</p>	
Tutele della nuova occupazione	<p>La norma interviene al fine di agevolare comportamenti virtuosi e di responsabilizzazione dei lavoratori che beneficiano di prestazioni di sostegno del reddito, favorendo lo svolgimento di attività di lavoro di breve periodo (entro i sei mesi) o di lavoro autonomo.</p> <p>Il lavoratore se accetta tale offerte o se svolge attività di lavoro autonomo non perde l'ASPI, che viene sospesa.</p> <p>Questa riprende ad essere versata alla cessazione di tale attività.</p>	
Mini - Aspi	<p>La Mini – ASPI assicura un minimo di tutela a favore dei lavoratori che possano far valere almeno (<i>recte</i>: solo) 13 settimane di contribuzione negli ultimi dodici mesi.</p> <p>La Mini-ASPI è di importo pari all'ASPI, ma è liquidata per un periodo massimo pari alla metà delle settimane di contribuzione dell'ultimo biennio.</p>	
Contribuzione per il	<p>La contribuzione dell'ASPI avviene sostanzialmente attraverso</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lo 0,01% delle retribuzioni dei dipendenti soggetti</li> </ul>	

finanziamento	<p>all'assicurazione contro la disoccupazione involontaria;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,4% della retribuzione dei lavoratori non a tempo indeterminato;</li> <li>- Un versamento pari al 50% del trattamento mensile dell'ASPI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, moltiplicato per tre volte in caso di mancato accordo sindacale nell'ambito delle procedure di licenziamento collettivo.</li> </ul> <p>Quest'ultima contribuzione non è dovuta (limitatamente al periodo 2013-2015) per le ipotesi di cambi di appalto seguiti dall'assorbimento presso il nuovo appaltatore o da licenziamento nel settore edile per avvenuta chiusura del cantiere.</p> <p>La norma comporta un incremento del costo del lavoro.</p>	
Decadenza	<p>Correttamente viene prevista la decadenza dal trattamento di sostegno al reddito a fronte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- della perdita dello stato di disoccupazione (salvo il caso della sospensione dell'ASPI);</li> <li>- avvio di attività di lavoro in forma autonoma;</li> <li>- raggiungimento dei requisiti pensionistici i lavoratori rifiutino di partecipare ad un corso di formazione o riqualificazione ovvero non lo frequentino con regolarità.</li> </ul> <p>Parimenti, la decadenza interviene ove il lavoratore rifiuti di partecipare a iniziative di politiche attive proposte dai centri per l'impiego o non vi partecipino regolarmente. Analogamente decadono dai trattamenti coloro che non accettino un'offerta di lavoro con inquadramento in un livello retributivo con una riduzione non superiore al 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui hanno diritto.</p>	
Indennità una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi disoccupati	<p>Viene opportunamente confermata la tutela attualmente prevista a favore dei co.co.pro. a condizioni tassativamente previste.</p> <p>L'importo massimo, liquidato in un'unica soluzione, è pari al 5% del minimale annuo di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.</p>	
Revoca di prestazioni di sostegno al reddito e di trattamenti previdenziali in caso di condanna per	<p>La norma introduce una specifica ipotesi di revoca di ogni trattamento previdenziale e/o di sostegno al reddito se il lavoratore è condannato per i reati di: associazione terroristica; attentato per finalità terroristiche o di eversione; sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione; associazione di stampo mafioso; scambio elettorale; strage; delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso. Si tratta di una pena accessoria alla condanna.</p>	



	La norma opportunamente amplia le possibilità di intervento dei fondi interprofessionali, assicurando così una più ampia possibilità di utilizzo delle risorse ogni anno accantonate.	
Fondo di solidarietà residuale per l'integrazione salariale	Opportunamente, viene previsto un potere di intervento da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nei casi in cui non siano stipulati, entro il 31 marzo 2013, contratti o accordi collettivi volti a prevedere la attivazione dei fondi di solidarietà.	
Prestazioni	La norma mira a generalizzare quelle esperienze positive maturate nel settore del credito (fondo esuberi) o per i dirigenti del settore industria (sostegno al reddito – GSR). Infatti, i fondi possono: <ul style="list-style-type: none"> <li>- assicurare prestazioni integrative rispetto all'ASPI;</li> <li>- versare assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;</li> <li>- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.</li> </ul>	
Modifiche alla disciplina del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa	La norma interviene ad adeguare la disciplina della sospensione dei mutui per la prima casa ove il mutuatario abbia perso involontariamente il posto di lavoro, precisando che la sospensione non comporta l'applicazione di alcuna commissione o spesa di istruttoria e che deve avvenire senza richiesta di garanzie aggiuntive. Criticabile il fatto che la sospensione non sia riconosciuta ove il licenziamento sia per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, poiché non appare corretto che la semplice qualificazione del licenziamento data unilateralmente dal datore di lavoro possa impedire l'accesso ad una misura di aiuto per la famiglia del lavoratore.	
Intervento a favore dei lavoratori anziani	Si introduce un sistema volto a sostenere processi di esodo dei lavoratori cosiddetti anziani, tramite appositi accordi tra datori di lavoro (che impiegano mediamente più di 15 dipendenti) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale. Condizione necessaria è che i lavoratori nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto raggiungano i requisiti minimi per il pensionamento. In tali casi il datore di lavoro deve versare un importo pari alla pensione che spetterebbe a legislazione vigente e la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il	

	<p>pensionamento dei lavoratori interessati.</p> <p>Il costo appare, quindi, molto elevato, salva l'utilizzabilità dei costituendi fondi di solidarietà bilaterali.</p> <p>Da verificare la compatibilità della norma con le regole in tema di contrasto alle discriminazioni per ragione d'età.</p>	
Incentivi all'occupazione e per i lavoratori anziani e le donne nelle aree svantaggiate	<p>La norma mira a compensare l'abrogazione del contratto di inserimento e di procrastinare quella agevolazione prevista sino al 31 dicembre 2012 dalla Finanziaria 2010, ai commi 134 e 135.</p> <p>In relazione ad assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2013, con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato (anche in somministrazione), che riguardino lavoratori di età non inferiore a 50 anni, disoccupati da oltre 12 mesi, viene riconosciuta la riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro, per una durata di 12 mesi.</p> <p>Nell'ipotesi in cui l'iniziale contratto di assunzione sia trasformato a tempo indeterminato, la riduzione si prolunga fino a 18 mesi successivi alla data di assunzione. Analogamente la decontribuzione spetta per 18 mesi quando l'assunzione sia effettuata fin dall'inizio a tempo indeterminato.</p>	
Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni	<p>La norma mira a chiarire le modalità di applicazione degli incentivi (di carattere contributivo, talvolta economico ed anche contrattuale) previste per le assunzioni di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi o di lavoratori in mobilità.</p>	
Tutela della maternità e paternità e contrasto del fenomeno delle dimissioni in bianco	<p>Viene rafforzato il regime di tutela.</p> <p>Viene introdotta la convalida per le dimissioni presentate dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante i primi tre anni di vita del bambino, che diviene condizione sospensiva della risoluzione del rapporto di lavoro.</p> <p>Parimenti la risoluzione consensuale del rapporto deve essere convalidata.</p> <p>In tutti i casi la convalida è condizione sospensiva dell'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale.</p> <p>La convalida deve essere effettuata presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti, ovvero presso le sedi individuate dai contratti collettivi nazionali.</p> <p>Le procedure di convalida risultano poco chiare e gravose da un punto di vista burocratico.</p>	          
Modifiche in tema di responsabilità solidale negli appalti	<p>Sembra che sia riconosciuta alla contrattazione nazionale la possibilità di "certificare" i requisiti indispensabili per la genuinità dell'appalto e le modalità con cui verificare il possesso di tali requisiti. Non è chiaro quale sia l'effetto di una tale verifica, se cioè la stessa sia opponibile agli organi ispettivi o se, all'opposto,</p>	

	dia luogo ad una sorta di presunzione di genuinità, <i>ius tantum</i> .	
Apprendimento permanente e certificazione delle competenze	<p>La certificazione delle forme di apprendimento è meramente descrittiva ed accademica, con evidenti mancanze.</p> <p>- Molti dubbi emergono sulla fattibilità della creazione di una dorsale informativa unica sugli apprendimenti e di reti territoriali tra i servizi di istruzione, formazione e lavoro.</p> <p>Positivo il tentativo di creare un sistema, omogeneo a livello nazionale, di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali ed informali, gestito dalle Regioni.</p> <p>Negativa l'ipotesi di far pagare ai cittadini ed ai lavoratori, e forse anche alle imprese, i costi dell'istituzione del sistema di individuazione e validazione delle competenze.</p> <p>Le qualificazioni e le competenze certificabili e spendibili nel mondo del lavoro dovrebbero essere quelle previste dal mondo reale e cioè dai sistemi di classificazione e inquadramento del personale, opportunamente modernizzati, e non inutili declaratorie definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre a essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete.</p>	
Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione la definizione di misure per la democrazia economica	<p>Viene prevista una delega al Governo per intervenire entro 9 mesi dall'entrata in vigore della Riforma, tramite uno o più decreti, sulla partecipazione agli utili ed al capitale, per favorire il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa.</p> <p>Perplessità si pongono nel caso in cui il datore di lavoro non sia iscritto ad una associazione di categoria.</p> <p>Vi sono interrogativi rispetto alle forme e modalità della partecipazione dei lavoratori e sulla costituzione degli organismi al di fuori delle grandi imprese e quindi nella maggior parte delle PMI presenti nel nostro Paese.</p>	
Copertura finanziaria della riforma	<p>Emerge un rischio tangibile di sottostima dei costi della riforma, nonché l'impossibilità di comprendere con chiarezza il loro impatto sui cittadini.</p> <p>I tagli lineari affidati al Ministro dell'Economia e delle Finanze non sembrano affatto garantire una gestione finanziaria equilibrata, improntata alla equità sociale e ai servizi di welfare al cittadino, lavoratore e imprenditore.</p> <p>La riforma sarà finanziata riducendo non solo le spese improduttive, ma attingendo anche alle disponibilità economiche e finanziarie delle imprese.</p> <p>Drastiche appaiono le riduzioni delle spese di funzionamento di Inps e Inail (già colpiti nell'ultimo anno da tagli considerevoli), che imporranno un intervento di riassetto organizzativo con una conseguente diminuzione della presenza territoriale dei due istituti, con inevitabili conseguenze sui lavoratori che da essi ricevono assistenza e tutele.</p>	





PARTE II  
FLESSIBILITÀ IN ENTRATA E IN USCITA



## SEZIONE A

# TIPOLOGIE CONTRATTUALI

**Articolo 1, commi 9-10, 16 e 38, articolo 2, comma 39,  
articolo 4, commi 8-12 e 27**

## **La somministrazione di lavoro tra contrasto alla precarietà e buona flessibilità**

di Giulia Rosolen

«La realizzazione di un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, in grado di contribuire alla creazione di occupazione in qualità e quantità». Questo è l'obiettivo che la riforma si propone di raggiungere.

A separare l'utopia dall'obiettivo possibile, una linea sottile.

La conciliazione di esigenze tipicamente contrapposte, quali sono la dinamicità e l'inclusività, passa per una valorizzazione dei punti di contatto. Nella somministrazione queste due esigenze convivono influenzandosi reciprocamente. Il ruolo delle Agenzie per il Lavoro, quali agenti di inclusione sociale, è perciò cruciale nella riuscita degli obiettivi che questa riforma si prefigge.

Questa strategicità emerge con evidenza dal documento del 17 gennaio 2012, firmato dalle Segreterie Nazionali di CGIL, CISL e UIL, a cui la stessa riforma si ispira <sup>1</sup>. Vi si legge, da un lato, la necessità, di contrastare gli abusi che riguardano le tipologie di lavoro flessibile, e dall'altro, l'esigenza di preservare la cosiddetta *flessibilità buona*, quale argine alla precarietà e al sommerso. Il lavoro somministrato, costituisce l'ago della bilancia tra le opposte spinte, e per questo motivo, viene dai sindacati indicato come modello occupazionale a cui tendere, per la sua capacità di coniugare al suo interno flessibilità e sicurezza. Per queste sue caratteristiche, viene ritenuto, nel documento di cui sopra, idoneo «a riassorbire molte delle tipologie contrattuali esistenti». Considerazioni equivalenti si leggono nel documento presentato da Assolavoro all'audizione al Senato.

Nel recente studio *Adapting to Change, Better Labour Market And Decent Work 2012*, curato dal Boston Consulting e da Eurociett <sup>2</sup>, si evidenzia come tra i lavoratori somministrati e le aziende vi sia un elevato grado di soddisfazione. È altresì dimostrato che la somministrazione di lavoro non sostituisce i contratti a tempo indeterminato e non si pone quindi in concorrenza con quello che la riforma definisce «contratto dominante» <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il documento unitario sul lavoro, la crescita e l'equità sociale e fiscale è reperibile all'indirizzo:  
<http://www.flcgil.it/files/pdf/20120118/documento-unitario-cgil-cisl-uil-su-lavoro-crescita-equita-sociale-e-fiscale-del-17-gennaio-2012.pdf>

<sup>2</sup> Il report è scaricabile all'indirizzo:  
[http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Adapting\\_to\\_Change/CIETT\\_Adapting\\_to\\_Change.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Adapting_to_Change/CIETT_Adapting_to_Change.pdf)

<sup>3</sup> Il 74% delle organizzazioni che ricorrono alla somministrazione non considera l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato come alternativa al ricorso ai somministrati e il 62% di questi non avrebbe creato occupazione se non avesse

Il favore per questa tipologia contrattuale, indicata unanimemente come sinonimo di buona flessibilità, emerge nitidamente anche nella direttiva comunitaria, recentemente recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 24 del 2 marzo 2012.

In questo quadro si inserisce il d.d.l. n. 5256, trasmesso lo scorso primo giugno alla Camera.

Le disposizioni della riforma che riguardano la somministrazione e più in generale le Agenzie per il Lavoro, sono sparse quasi in ognuna delle 4 "isole" della riforma, a riprova della trasversalità del ruolo che potrebbero svolgere nella veste di «agenti della coesione sociale».

### Somministrazione e contratti a termine: un'indebita equiparazione

Il disegno di legge, nel disciplinare i "contratti a termine", accosta il contratto a tempo determinato *standard* alla somministrazione a tempo determinato, trattandoli come sinonimi, sia in relazione alla previsione di esenzione dalla causale, sia nella fissazione del tetto di durata massima all'utilizzo dei contratti flessibili. Da tempo, s'insiste invece sulla necessità di tener distinte le due tipologie di rapporto <sup>4</sup>. È la stessa direttiva comunitaria, nei *considerando*, ad evidenziare come i due istituti debbano essere trattati diversamente in ragione del diverso grado di tutele previste nell'uno e nell'altro caso <sup>5</sup>.

#### Acausalità

Il disegno di legge ammette due ipotesi di "acausalità". L'una disposta *ex lege* per i contratti a termine di durata annuale (a), e l'altra eventuale, la cui previsione è rinviata alla contrattazione collettiva al sussistere di alcune condizioni normativamente individuate (b).

##### a) Acausalità *ex lege* del primo contratto a termine

Il disegno di legge esonera dall'indicazione della causale indifferentemente tutti i contratti a termine, somministrazione espressamente inclusa.

Due soli i limiti posti: l'improrogabilità del contratto e la durata massima di 12 mesi.

Per quanto riguarda la somministrazione, si tratta di un'ipotesi di esenzione dalla causale di carattere "oggettivo" che va ad aggiungersi a quelle di ordine "soggettivo" previste dal d.lgs. n. 12 dello scorso marzo, in base al quale è consentita la stipulazione di contratti acausali per l'assunzione di "soggetti svantaggiati" o "molto svantaggiati" <sup>6</sup>.

---

avuto la possibilità di ricorrere alle Agenzie per il Lavoro. Ulteriori evidenze empiriche dimostrano che: 1) rispetto al tasso complessivo di occupazione, la somministrazione torna a crescere alcuni mesi prima della ripresa, 2) esiste una relazione diretta tra la crescita del numero di somministrati e quella del Pil; 3) alla domanda «Per quale motivo ti sei rivolto a un'Agenzia per il Lavoro?», il 60% dei somministrati francesi risponde «per trovare rapidamente lavoro», 4) la maggior parte dei somministrati di Regno Unito (66%), Polonia (60%), Paesi Bassi (58%) e Belgio (52%) sono d'accordo con la seguente dichiarazione: «Il lavoro in somministrazione aiuta ad avere una vita più equilibrata».

<sup>4</sup> La differenza tra i due istituti è cruciale anche dal punto di vista delle ricadute giurisprudenziali: a sottolineare le differenze significative tra contratto a termine e somministrazione a tempo determinato e ad operare del distinguo: Tribunali di Vicenza 17 febbraio 2011; 18 febbraio 2011; 26 gennaio 2011; 4 febbraio 2011; Treviso 22 febbraio 2011; Bassano del Grappa 22 marzo 2011. In senso opposto: Trib. Milano, 28 maggio 2005. In senso conforme, Trib. Bologna, 8 febbraio 2008; Trib. Milano, 4 luglio 2007. In tutto questo l'art. 20 comma 4 del d.lgs. n. 276/2003 è chiarissimo nell'affermare che il d.lgs. n. 368 del 2001 trova applicazione solo in quanto compatibile, postulando una non sovrapposibilità delle due discipline.

<sup>5</sup> Il riferimento è al *considerando* n. 5 della direttiva 2008/104/CE del Parlamento e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia: «nel preambolo dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 le parti firmatarie hanno dichiarato che intendono valutare la necessità di un accordo analogo per il lavoro tramite agenzia interinale e hanno deciso di non inserire i lavoratori tramite agenzia interinale nella direttiva sul lavoro a tempo determinato».

<sup>6</sup> Per l'individuazione dei soggetti si rinvia al Regolamento 2008/800/CE con le precisazioni che saranno disposte da un Decreto del Ministero del Lavoro, che per espressa previsione del d.lgs. n. 24 «dovrà essere emanato entro 90 giorni». Nonostante i 90 giorni siano ormai trascorsi, nessuna indicazione è pervenuta. V'è di più anche le ipotesi la cui specificazione non è rinviata al Decreto, non sono chiare e non consentono di utilizzare appieno le forme di acausalità previste dalla norma. Si segnala che al proposito Assolavoro ha proposto un interpellato al Ministero. La riforma avrebbe potuto costituire una buona occasione per rendere i chiarimenti necessari all'operatività, ma così almeno al momento non è stato.

*b) Ipotesi di acausalità rinviate alla contrattazione collettiva*

Il disegno di legge prevede inoltre che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei «datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» possano prevedere in via diretta, o, *delegata* ai livelli decentrati, ipotesi ulteriori di "acausalità", ove il rapporto a tempo determinato avvenga nell'ambito di un «processo organizzativo determinato dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un nuovo prodotto o servizio innovativo, dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico, dalla fase supplementare di un progetto di ricerca e sviluppo ovvero infine dal rinnovo di una commessa consistente»<sup>7</sup>. Il tutto nel limite complessivo del 6% del totale dei lavoratori occupati nell'ambito dell'unità produttiva.

Tale disposizione mal si coordina con quella contenuta nel d.lgs. n. 24, che rimette invece alla contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale, senza ulteriori precisazioni e limiti, la possibilità di individuare ipotesi ulteriori di acausalità.

Si profila una sovrapposizione che potrebbe comportare una restrizione della sfera di operatività del d.lgs. n. 24.

Infatti, il disegno di legge n. 5256, oltre ad individuare una gerarchia nei livelli di contrattazione, per cui la cosiddetta contrattazione decentrata può intervenire solo su delega di quella nazionale, restringe anche la sfera degli interlocutori: la rappresentanza non viene misurata su base aziendale o territoriale ma *nazionale*. Anche gli spazi di movimento sono resi più angusti: vi è un contingentamento numerico e di fatto causale.

Nell'elencare i casi in cui la contrattazione può prevedere l'esenzione dell'indicazione della causale, di fatto, si reintroduce la causalità, in quanto, in caso di eventuale impugnazione in giudizio l'utilizzatore dovrà comunque dar prova della sussistenza di una delle ipotesi previste dalla legge, e, quindi della sussistenza di un'esigenza tecnico-organizzativa-produttiva, facendo così venir meno nella pratica applicazione il senso dell'acausalità.

Il tutto avviene, ancora una volta contraddicendo le indicazioni contenute della direttiva all'art. 4, secondo il quale: «i divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi».

Un altro passo indietro.

La disposizione riguardante l'acausalità non brilla nemmeno per chiarezza terminologica.

Ci si riferisce, nel testo della norma, al «primo rapporto concluso tra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore». La particolare configurazione del rapporto di lavoro somministrato implica che tra lavoratore e utilizzatore non vi sia alcun rapporto diretto: il rapporto di lavoro si instaura tra il lavoratore e l'Agenzia per il lavoro. Per questo motivo solo l'agenzia è configurabile giuridicamente quale datore di lavoro, non anche l'utilizzatore, che è legato solo da un rapporto di natura commerciale con l'Agenzia, mentre è svincolato da ogni rapporto contrattuale con il lavoratore<sup>8</sup>.

Non solo l'accostamento *datore di lavoro – utilizzatore* è improprio giuridicamente, ma suscita anche perplessità applicative di non poco conto.

Ci si chiede se ad essere esonerato dall'indicazione della causale sia il contratto di lavoro o il contratto di somministrazione, o, se come sarebbe preferibile, l'acausalità si riferisca ad entrambi.

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento della questione si rinvia al contributo di Davide Costa e Michele Tiraboschi «La revisione del contratto a termine tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate».

<sup>8</sup> Anche in questo senso si fa spesso confusione sovrapponendo la figura dell'utilizzatore a quella del datore di lavoro. Per un'analisi della questione e per una dirimente interpretazione si rinvia alla sentenza del Tribunale di Treviso del 22 febbraio 2011. La direttiva anche in questo senso è chiara: si veda l'art. 3 della stessa ove nell'introdurre un quadro definitorio comune tiene ben distinte la figura dell'utilizzatore e quella dell'Agenzia.

Una lettura vicina al senso della norma, ci induce a ritenere che l'esenzione riguardi entrambi i contratti. Si spiegherebbe così anche il richiamo della norma al rapporto tra lavoratore e utilizzatore. Tuttavia, un chiarimento sarebbe opportuno per evitare che la previsione possa essere letta in senso restrittivo inficiando le sue potenzialità.

### *Computabilità della somministrazione nel periodo massimo di flessibilità consentito*

Risente dell'indebita equiparazione tra le due tipologie contrattuali, anche la disposizione che prevede la computabilità dei periodi di lavoro in somministrazione nell'ambito dell'arco temporale massimo di 36 mesi per l'utilizzo dei contratti flessibili.

Seppure è condivisibile la preoccupazione di evitare una *precarizzazione a tempo indeterminato dei lavoratori a termine standard*, non si può non evidenziare come rispetto a quest'ultimi, sia diversa la situazione dei lavoratori somministrati, che a differenza dei primi, possono contare su un sistema di *welfare* di settore *completamente* sostenuto dalla bilateralità, capace di coniugare flessibilità e sicurezza. La diversità intrinseca tra le due tipologie dovrebbe quindi a rigore giustificare un trattamento diverso sul punto, a fronte di situazioni di tutela diverse.

### *Termini più lunghi per la stipulazione di un nuovo contratto a termine*

Il disegno di legge prevede un intervallo di tempo più lungo per la conclusione di un nuovo contratto a termine nel caso di riassunzione del medesimo lavoratore: se la durata del primo contratto è inferiore a sei mesi occorrerà attendere 60 giorni o 90 se il contratto precedente è superiore a sei mesi, per concludere un nuovo contratto a termine con lo stesso lavoratore

Non è chiaro se la disposizione trovi applicazione anche con riguardo alla somministrazione.

Ad una prima lettura potrebbe sembrare di no, poiché quando si è voluto accostare la somministrazione al lavoro a termine lo si è fatto espressamente. Un altro argomento va in questa direzione. La previsione sul punto della riforma va a modificare l'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001. L'art. 22 del d.lgs. n. 276/2003, dispone che, in caso di somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore sia soggetto al d.lgs. n. 368/2001, in quanto compatibile e in ogni caso con l'esclusione delle disposizioni di cui all'art. 5 commi 3 e seguenti.

Tutto chiaro? Solo apparentemente. A ben leggere, infatti, l'art. 22 nel disporre l'esclusione si riferisce al solo rapporto di lavoro tra lavoratore e agenzia e non anche a quello tra agenzia e utilizzatore. In altre parole la previsione consentirebbe all'agenzia di impiegare quel lavoratore nell'ambito di un'altra somministrazione a termine anche senza soluzione di continuità rispetto alla cessazione del precedente ma impedirebbe a monte all'agenzia di destinare quel medesimo lavoratore allo stesso utilizzatore precedente con un nuovo contratto se non nel rispetto dei termini previsti per il rinnovo dalla legge.

### *Somministrazione a termine e indennità onnicomprensiva*

Laddove invece una equiparazione andava fatta, non s'è disposto espressamente.

Il comma 11 dell'art. 1, nel modificare alcuni aspetti della previsione contenuta nell'art. 32 del c.d. Collegato Lavoro, relativa all'indennità risarcitoria onnicomprensiva, chiarendone la natura<sup>9</sup>, non ha dato soluzione alla controversa questione relativa all'applicabilità della stessa al lavoro somministrato.

L'art. 32 comma 5, come noto, ha introdotto un diverso regime sanzionatorio per i casi di conversione del contratto a tempo determinato, prevedendo un'indennità risarcitoria onnicomprensiva, nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. L'attuale formulazione della norma ha determinato nel corso dell'ultimo biennio una notevole incertezza

<sup>9</sup> Si prevede un'interpretazione autentica della norma: «la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 32 della legge 4 novembre 2010 n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro». Per un approfondimento si rinvia al contributo di Davide Costa e Michele Tiraboschi, *cit.*

interpretativa, soprattutto nella giurisprudenza di merito<sup>10</sup>, con riguardo in particolare alla inclusione nella fattispecie di cui al comma 5, dell'art. 32 del caso della costituzione di un rapporto di lavoro in capo all'azienda utilizzatrice conseguente alla invalidità/irregolarità della somministrazione di manodopera. Incidentalmente si segnala che anzi potrebbe comportare ulteriori dubbi l'abrogazione della lett. d del comma 3 del suddetto art. 32, che prevede l'applicabilità dell'indennità di cui sopra a tutte le ipotesi in cui ci si chiede la costituzione del rapporto di lavoro in capo a soggetto diverso dal titolare. In particolare, in alcune sentenze si legge che l'applicazione alla somministrazione dell'indennità comprensiva dipenderebbe proprio dall'applicazione di quella lettera d) (cfr. Tribunale di Venezia, 5 ottobre 2011, n. 811). Si ritiene tuttavia che un'interpretazione fedele allo spirito della norma debba tener conto del fatto che l'azione di nullità dei contratti di somministrazione e di costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a carico dell'utilizzatore, presuppone pur sempre la conversione di un contratto a tempo determinato e quindi sia applicabile *ipso iure* la disposizione del Collegato Lavoro ai fini della liquidazione del danno (cfr. Tribunale di Padova 4 febbraio 2011). Maggiore chiarezza andava fatta, per evitare disparità di trattamento non secondarie e per appianare un contrasto giurisprudenziale evidente, questa volta sì, equiparando a ragione contratti a termine *standard* e rapporti di somministrazione, per la sussistenza di quell'elemento incidentale che giuridicamente le accomuna entrambe. Siamo ancora in tempo.

### *L'impatto sul pubblico impiego*

Le disposizioni del disegno di legge, costituiscono per espressa previsione dello stesso, principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione. Si dispone che il Ministro della Pubblica Amministrazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, individui e definisca gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Un primo passo in questo senso è costituito dall'Intesa del 3 maggio 2012, intervenuta a riforma aperta. L'intesa prevede un intervento di riordino e razionalizzazione delle tipologie di lavoro flessibile utilizzabili dalle Pubbliche Amministrazioni, con riguardo ai profili di convergenza con il mercato del lavoro privato, relativamente anche alla costituzione del rapporto di lavoro e ai profili della *tenure-track*.

Le previsioni della riforma che riguardano il lavoro flessibile, e nella specifico la somministrazione, che potrebbero avere maggiore impatto sul pubblico impiego, riguardano l'acausalità e la computabilità nel tetto massimo di 36 mesi, anche del periodo eventualmente svolto in somministrazione.

La previsione relativa all'acausalità, dal canto suo, mal si coordina con la previsione contenuta all'art. 36 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, che subordina l'assunzione a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni al ricorrere di esigenze temporanee ed eccezionali. Occorrerà capire se la fissazione di una durata massima del contratto acausale, fissata in dodici mesi sarà sufficiente ad arginare un utilizzo distorto del lavoro flessibile e quali possano essere le effettive potenzialità dell'istituto, in un settore come quello pubblico, ove il contenzioso in materia di causale è tendenzialmente inesistente, poiché la legge impedisce la stabilizzazione.

D'altro canto la fissazione di un tetto di durata massima del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione, potrebbe contribuire ad una maggiore trasparenza del sistema, che spesso utilizza per tempi lunghissimi il lavoro temporaneo al fine di aggirare logiche concorsuali e di merito. Inevitabilmente una riforma delle tipologie flessibili dovrà determinare anche un ripensamento dei meccanismi di stabilizzazione in vista anche di una maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche Amministrazione nella gestione delle risorse umane.

---

<sup>10</sup> A favore dell'applicabilità dell'indennità anche alla somministrazione: Trib. Venezia 5 ottobre 2011 n. 811, Trib. Padova 4 febbraio 2011, Trib. Rovigo 1° febbraio 2011, Trib. Roma 1° dicembre 2010 n. 19101, Trib. Roma 30 novembre 2010 n. 18986. In senso invece contrario: Trib. Bergamo 10 marzo 2011, Corte d'Appello Torino 2 marzo 2011 n. 126, Trib. Napoli 10 febbraio 2011, Trib. Milano 2 dicembre 2010 n. 5058.

### *La contribuzione al fondo bilaterale*

La riforma prevede che dal primo gennaio 2013 ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applichi un contributo addizionale a carico del datore di lavoro pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali. Lo stesso articolo, al comma 14, prevede che in caso di lavoro tramite agenzia, l'applicazione della nuova aliquota dell'1,4% sia compensata da una correlativa riduzione del contributo del 4%.

Al fine di comprendere l'impatto di tale misura, si ricorda che la l. n. 196 del 1997 ha previsto l'istituzione di un fondo bilaterale (Forma.Temp), finanziato dal contributo pari al 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori somministrati a tempo determinato, avente quali finalità la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e la previsione di specifiche misure previdenziali per i lavoratori somministrati.

Di conseguenza, se da un lato è vero che il lavoro tramite agenzia non costerà di più alle imprese per la possibilità di compensazione di cui sopra, dall'altro tuttavia è inevitabile che la somministrazione finirà con il costare di più al sistema, che vedrà ridotti i finanziamenti alla formazione. La scelta della riforma sul punto è almeno in parte discutibile, perché impone un non meglio precisato aggravio contributivo (difficile sostenere che un lavoratore a termine costi di più in termini previdenziali e assicurativi), a scapito della formazione. Infatti, se il punto è che la flessibilità deve costare di più, l'imposizione di questo maggiore onere dovrebbe logicamente andare a finanziare i costi per la formazione e la ricollocazione. Già l'Italia si distingue dalla media dei Paesi Europei per una più elevata incidenza dei contributi obbligatori a fronte di una più bassa incidenza della retribuzione lorda, gli altri costi (formazione, outplacement...) differentemente da quanto accade negli altri Paesi europei, sono del tutto marginali e la riforma non cambia questa situazione scaricando il costo aggiuntivo della flessibilità sul versante contributivo e penalizzando i finanziamenti di quella *flexsecurity*, che nella somministrazione, esiste(va) già. In questo senso il disegno di legge non va nella direzione tracciata da Europa 2020<sup>11</sup>.

### **Somministrazione e lavoratori svantaggiati**

A sfavore della somministrazione, ma più in generale dei lavoratori "svantaggiati", va l'abrogazione degli articoli 13 lett. a) e 23 comma 2 del d.lgs. n. 276 del 10 settembre 2003. Queste disposizioni, nel progetto di Marco Biagi che le aveva pensate, rispondevano ad un preciso intento, dall'evidente risvolto umano: co-responsabilizzare e creare sinergie tra gli operatori pubblici e privati per facilitare l'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro. Con questo obiettivo, venivano delineati i tratti non di un rapporto di lavoro, ma di una "presa in carico" della persona. Nello specifico: nell'ambito di politiche attive e di *workfare*, si consentiva alle Agenzie per il Lavoro, di assumere in somministrazione questi lavoratori, con un contratto di durata non inferiore a sei mesi, operando in deroga al principio generale della parità retributiva, ma ciò solo in presenza di un piano individuale di inserimento/reinserimento nel mercato con interventi formativi idonei al fine e il coinvolgimento di un tutore. Per lungo tempo dimenticato, questo strumento contrattuale, solo di recente aveva ricominciato a far parlare di sé, e sembrava destinato a prendere davvero piede, quale forma di politica attiva per l'inserimento di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro. In questo senso ricostruita, dunque, la normativa ante riforma, al pari dell'apprendistato, avrebbe potuto costituire un'importante leva di *placement*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Per un approfondimento si rinvia al contributo di Lilli Casano, *Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in questo volume.

<sup>12</sup> Il disegno di legge interviene anche in materia di Apprendistato in somministrazione, escludendo la possibilità di assumere apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato (cfr art. 1 comma 16 punto 3). Sulla tematica si rinvia al contributo di Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, *Lo sviluppo dell'apprendistato in somministrazione: una altra occasione mancata*, in questo volume.



La norma in questione, infatti, non faceva che prendere coscienza del fatto che per realizzare un efficace inserimento di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro devono (dovevano) essere previste forme contrattuali particolari e incentivanti, consentendo di derogare con precise cautele e limiti al principio di parità di trattamento (in termini retributivi), come peraltro espressamente consentito e previsto oggi dalla direttiva 104/2008 (considerando 17).

Analogamente a quanto accade con l'apprendistato, senza destare scalpore, si prevede(va) la possibilità di retribuire il lavoratore un po' di meno di un altro di pari livello e mansione. Tale disparità si giustifica(va) per il fatto che il lavoratore svantaggiato, così come l'apprendista, non può avere un'operatività e una produttività piene, dovendo essere adeguatamente al fine formato o riqualificato. La deroga, peraltro, veniva ammessa solo al sussistere di particolari condizioni: durata semestrale minima del contratto, presenza di un tutor e di un piano formativo specifico, accompagnamento del soggetto per tutto il percorso di riqualificazione e inserimento. Indici questi di qualità del percorso di reinserimento e che ben possono motivare la contropartita della minor retribuzione percepita. Difficile vedere qualcosa di illegittimo o di discriminatorio nel prevedere differenziazioni nel trattamento economico normativo, in funzione della corretta applicazione del principio costituzionale di eguaglianza in chiave promozionale.

Sopravvive invece al restyling la lett. b) dell'art. 13, che consente alle Agenzie per un periodo massimo di 12 mesi e qualora stipulino un contratto di durata non inferiore a 9, di detrarre dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.

La sorte dei "lavoratori svantaggiati" è particolarmente incerta in questo mercato del lavoro che a parole si vuole "inclusivo" ma che nei fatti toglie ogni possibilità qualificata e qualificante per l'inserimento di queste persone nel mercato del lavoro. Ad essere abrogato non è soltanto l'art. 13 ma anche il contratto di inserimento ritenuto strategico da tutte le Parti Sociali che ne avevano invece richiesto un'ulteriore incentivo. A fronte di queste abrogazioni non è seguita né l'introduzione di strumenti contrattuali diversi, né tanto meno la previsione di strumenti *ad hoc* di politica attiva, con buona pace della «redistribuzione più equa delle tutele»<sup>13</sup>.

### **Agenzie per il Lavoro: tra *outplacement* e politiche attive**

Il disegno di legge, nella parte dedicata alle politiche attive, prevede il coinvolgimento delle Agenzie per il Lavoro nell'ambito dei licenziamenti individuali determinati da "giustificato motivo oggettivo".

Nel reintrodurre il tentativo obbligatorio di conciliazione, si dispone che nella comunicazione del licenziamento da effettuarsi alla direzione territoriale del lavoro e da trasmettersi per conoscenza al lavoratore, il datore di lavoro debba indicare i motivi del licenziamento e le eventuali misure di assistenza alla ricollocazione del lavoratore. Si prevede inoltre che qualora la conciliazione abbia esito positivo, possa essere previsto l'affidamento del lavoratore ad un'agenzia per il Lavoro al fine di favorirne la ricollocazione professionale.

Nel Testo del disegno di legge presentato dal Governo, con l'intento di incentivare la soluzione transattiva del conflitto in sede di conciliazione si prevedeva che al lavoratore che accettasse la proposta fosse erogato un *voucher* da utilizzare per i servizi di *outplacement* delle Agenzie per il Lavoro. La disposizione è stata modificata al Senato. Nel testo attuale, ci si limita a prevedere solo la possibilità di una eventuale presa in carico.

Di positivo vi è che si è contribuito a dare maggiore visibilità e dignità ad uno strumento essenziale di politica attiva per la tutela dell'occupabilità dei lavoratori. In Italia, ancora oggi si parla di *outplacement*

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento si rinvia al contributo di Isabella Oddo e Giulia Tolve, *Abrogazione del contratto di inserimento e tutele per i lavoratori svantaggiati: gli sgravi contributivi non bastano*, in questo volume.

come di una pratica innovativa. Negli Stati Uniti si parla di *outplacement* dai primi anni '70 e in alcuni Stati europei, come la Francia l'*ouplacement* è disciplinato dalla legge alla stregua di un ammortizzatore sociale<sup>14</sup>.

In Italia invece, anche dopo la riforma, il canale dell'*outplacement* rimane una pratica eventuale e scollegata dalle previsioni relative alle politiche attive, che vengono gestite in modo tendenzialmente pubblicistico non coinvolgendo adeguatamente le Agenzie per il Lavoro, in un'ottica di raccordo ispirato al principio di sussidiarietà.

### **Agenzie per il Lavoro e incentivi alle assunzioni e disabili**

Il disegno di legge prevede specifici incentivi alle assunzioni anche in somministrazione di soggetti svantaggiati: over 50 e donne, per i quali è disposta una riduzione del 50% dei contributi. In un'ottica evidentemente antielusiva vengono disposti alcuni limiti all'operatività degli incentivi.

Infine, relativamente all'accesso al lavoro dei disabili si prevede che agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere si computino tutti i dipendenti assunti con contratto di lavoro subordinato, quindi anche i lavoratori assunti a tempo determinato o altre forme contrattuali flessibili. Non sono invece computabili per espressa previsione di legge «i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore».

### **Conclusioni**

Il lavoro tramite agenzia, in questo quadro di solo apparenti ossimori – “qualità” e “quantità”, “dinamicità” e “inclusione” – può agire da collante sociale grazie alla sua capacità di mettere d'accordo, avvicinandoli, mondi troppo spesso agli antipodi. Sindacati, Associazioni di categoria, Imprenditori e Lavoratori. Le disposizioni del disegno di legge, si pongono solo in parte in sintonia con questo quadro di generale consenso. Se è vero che sulla somministrazione non pesa il giudizio di disvalore che adombra tutte le altre tipologie contrattuali, è altrettanto riscontrabile che non si va nella direzione del pieno ed equilibrato rafforzamento della stessa, quale strumento, anche e soprattutto, di politica attiva in un'ottica di raccordo ispirata al principio di sussidiarietà. La riforma va però nella direzione di operare un primo embrionale distinguo tra forme di flessibilità “buona” e “cattiva”, allineandosi almeno tendenzialmente al principio europeo contenuto nella direttiva 104/2008 che riconosce nel lavoro tramite agenzia *un modello contrattuale virtuoso capace di rispondere, alle esigenze di flessibilità delle imprese e delle persone, conciliandole* (considerando 11).

Di più si poteva e si può ancora fare. Le Agenzie per prime sono chiamate a giocare un ruolo importante, dimostrando la capacità di agire quali attori polifunzionali protagonisti all'interno di un sistema che sappia crescere innovandosi, andando anche oltre gli schemi già collaudati e guardando ad orizzonti più ambiziosi di quelli dell'immediato domani.

---

<sup>14</sup> Comunemente la nascita dell'*outplacement* viene fatta risalire ai primi anni '70 del secolo scorso, quando dopo il fallimento dell'ultima missione dell'Apollo XVII, la Nasa decise di chiudere il progetto Apollo offrendo ai propri dipendenti altamente specializzati la possibilità di riqualificarsi e di collocarsi in altri contesti aziendali. Da allora ad oggi la diffusione è stata sorprendente.

## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, commi 9-10, 16 e 38, articolo 2, comma 39, articolo 4, commi 8-12 e 27 La somministrazione di lavoro

- *Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro.* Con questa affermazione si apre la parte sostanziale del d.d.l. n. 5256. Si tratta di una dicitura ispirata al documento sottoscritto dalle segreterie nazionali di CGIL, CISL e UIL il 17 gennaio 2012. Questo, dunque, il punto di partenza di una riforma che si propone di contrastare la "cattiva flessibilità".

La somministrazione di lavoro costituisce l'unica forma contrattuale flessibile non osteggiata dal d.d.l. n. 5256/2012.

- Diventa più semplice la stipulazione del primo contratto di somministrazione a tempo determinato.

Il primo contratto di somministrazione a tempo determinato di durata non superiore a 12 mesi non deve recare le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, che, di norma, devono giustificare la stipulazione di tale tipologia contrattuale.

In alternativa, il datore di lavoro può procedere alla stipulazione di più contratti a termine acausali, senza limite di durata, ma:

- a) qualora ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva;
- b) entro il limite del 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva; e
- c) nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato da:
  - avvio di una nuova attività;
  - lancio di un nuovo prodotto;
  - cambiamento tecnologico;
  - fase supplementare di un progetto di ricerca;
  - rinnovo, proroga di una commessa.

- Tanto il contratto acausale della durata massima di dodici mesi, quanto quello stipulato nell'ambito di uno dei descritti processi organizzativi, non possono essere prorogati.

- Ai fini del computo del periodo massimo di durata del contratto a tempo determinato di 36 mesi, si tiene conto anche dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni equivalenti svolti tra i medesimi soggetti

- Il disegno di legge non prevede di per sé un aumento del costo del rapporto di somministrazione a tempo determinato, ma prevede che a partire dal gennaio 2013 le Agenzie per il Lavoro versino ai fondi bilaterali un contributo pari al 2,6% (anziché il 4%), scomputando su tale contributo il costo aggiuntivo dell'1,4% previsto per i contratti di lavoro a tempo determinato.


- Ulteriori novità riguardano:


- a) **L'abrogazione dell'art. 13**, lett. a) e dell'art. 23 comma 2 del D.Lgs n. 276 del 10 settembre 2003. Viene così meno la possibilità per le Agenzie per il Lavoro di assumere lavoratori svantaggiati in deroga al principio di parità di trattamento retributivo in presenza di un piano di inserimento o reinserimento, nell'ambito di specifiche politiche attive e di



- workfare* e alla presenza di un tutore con adeguate competenze e professionalità.
- b) L'espressa esclusione della possibilità di assumere in **somministrazione apprendisti** con contratto di somministrazione a tempo determinato
  - c) Il coinvolgimento delle Agenzie per il Lavoro nell'ambito dei **licenziamenti individuali** determinati da "giustificato motivo oggettivo". Si prevede che nella comunicazione del licenziamento da effettuarsi alla Direzione Territoriale del Lavoro e da trasmettersi per conoscenza al lavoratore, il datore di lavoro debba indicare i motivi del licenziamento e le eventuali misure di assistenza alla ricollocazione del lavoratore. Inoltre si dispone che qualora la conciliazione abbia esito positivo possa essere previsto l'affidamento del lavoratore ad un'agenzia per il Lavoro al fine di favorirne la ricollocazione professionale.
  - d) La previsione di specifici **incentivi alle assunzioni** anche in somministrazione di soggetti svantaggiati: over 50 e donne per cui i quali è disposta una riduzione del 50% dei contributi.
  - e) L'attuazione del diritto al **lavoro dei disabili**. Si prevede che agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere si computino tutti i dipendenti assunti con contratto di lavoro subordinato, quindi anche i lavoratori assunti a tempo determinato o altre forma contrattuali flessibili. Non sono invece computabili per espressa previsione di legge «i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore».



## SCHEMA DI VALUTAZIONE



### Contratti a termine

Contenuto	Potenzialità/criticità	Valutazione
<p><i>Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro</i></p>	<p>Potenzialità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La dicitura utilizzata è ispirata al documento sottoscritto dalle Segreterie nazionali di CGIL, CISL e UIL il 17 gennaio 2012, che indica la somministrazione quale modello potenzialmente idoneo a riassorbire tutte le esigenze di flessibilità delle imprese</li> <li>2) La somministrazione di lavoro costituisce l'unica forma contrattuale flessibile non espressamente osteggiata dal disegno di legge n. 5256/2012.</li> </ol> <p>Criticità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rischio di allargamento delle maglie del sommerso, laddove la somministrazione non dovesse riuscire a riassorbire i rapporti prima rientranti in altre tipologie contrattuali.</li> </ol>	
<p>Disposizioni ricomprese nella disciplina dei "contratti a termine" e applicabili per espressa previsione di legge anche alla somministrazione</p>		




<p>Acausalità del primo rapporto a tempo determinato <i>concluso tra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di missione, di durata non superiore a 12 mesi.</i> Il contratto non è prorogabile.</p>	<p>Potenzialità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Si va nella direzione indicata dalla direttiva comunitaria 2008/104/CE, ma non è ancora abbastanza. Si ricorda che l'Italia è uno dei pochi Paesi Europei a richiedere l'indicazione di una causale nei contratti di somministrazione a tempo determinato</li> <li>2) La previsione rende nel complesso più accessibile il lavoro somministrato, riducendo i margini di contenzioso</li> <li>3) Tale ipotesi di "acausalità" temporale oggettiva e indiscriminata si aggiunge a quelle "soggettive" previste dal d.lgs. n. 24/2012</li> </ol> <p>Criticità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Indebita equiparazione tra contratto a tempo determinato e lavoro somministrato laddove invece da tempo si insiste sulla necessità di tenere distinte le due tipologie a fronte della diversità di tutele connesse all'una e all'altra forma (cfr. direttiva 2008/104/CE)</li> <li>2) L'equiparazione potrebbe determinare un'indebita fuga verso il contratto a termine "dequalificando" la somministrazione. La possibilità di concludere indistintamente contratti acausali potrebbe penalizzare ulteriormente i soggetti svantaggiati che vedrebbero venir meno ogni canale di accesso privilegiato al mercato del lavoro</li> <li>3) Rischio di svilimento delle Agenzie Per il Lavoro quale canale di intermediazione capace di fare fronte in modo professionale a specifiche esigenze tecniche/produttive/organizzative attraverso figure qualificate e all'uopo formate</li> <li>4) Il riferimento al «rapporto concluso tra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore» crea confusione. I rapporti sottesi al lavoro somministrato si esprimono in due diversi contratti: quello di somministrazione concluso tra utilizzatore e somministratore e quello di lavoro concluso tra somministratore e lavoratore. Sarebbe stato meglio specificare che l'esenzione riguarda entrambi i contratti (di lavoro e di somministrazione) per evitare che un'interpretazione restrittiva infici l'operatività della norma.</li> </ol>	
--	---	---


<p><i>I contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere in via diretta a livello interconfederale o di categoria ovvero in via delegata ai livelli decentrati ulteriori ipotesi di acausalità nei limiti del 6% del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva e al sussistere di specifiche ragioni connesse ad un processo organizzativo</i></p>	<p>Criticità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La previsione va letta congiuntamente alle ipotesi di "acausalità" previste dal d.lgs. n. 24/2012. Il rischio è che la formulazione del disegno di legge di fatto restringa i poteri della contrattazione collettiva rispetto al d.lgs. n. 24/2012 attraverso un'abrogazione implicita dello stesso nella parte in cui prevede che la contrattazione collettiva possa prevedere ipotesi ulteriori di "acausalità" senza contingentamenti percentuali e restringimenti operativi disposti invece dal disegno di legge n. 5256.</li> <li>2) Il d.lgs. n. 24/2012 nel modificare l'art. 20 introducendo il comma 5-quater, prevede che i contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative dei lavoratori e datori di lavoro, possano prevedere ipotesi ulteriori di acausalità. Differentemente il DDL richiama autorizza a prevedere ulteriori ipotesi di deroga al principio della causalità, nei limiti detti, i soli contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che possono provvedervi in via diretta a livello interconfederale o di categoria ovvero in via delegata ai livelli decentrati. Si impone dunque per legge un inopportuno principio di gerarchia che vede il livello decentrato subordinato al livello nazionale.</li> </ol>	
<p>Ai fini del computo del periodo massimo di durata del lavoro a termine (svolto anche per effetto di più contratti successivi, eventuali proroghe e rinnovi) tra un dipendente ed un datore di lavoro, per lo svolgimento di mansioni equivalenti – che è pari 36 mesi – si dovrà tener conto anche di eventuali periodi di lavoro somministrato a tempo determinato, svolti tra i medesimi soggetti</p>	<p>Criticità</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Restrizione incomprensibile dell'operatività della somministrazione ed indebita equiparazione al lavoro a termine standard</li> <li>2) Da tale giro di vite non è detto che ne consegua un ritorno al lavoro subordinato a tempo indeterminato.</li> <li>3) Rischio fuga verso il lavoro nero.</li> </ol>	

<b>Disposizioni ricomprese nella disciplina dei "contratti a termine" e non applicabili per espressa previsione di legge anche alla somministrazione</b>		
<p>Incremento dell'intervallo che deve trascorrere tra la stipulazione di un contratto e l'altro, nel caso di riassunzione a termine del medesimo lavoratore: 60 giorni (e non più 10 giorni), se la durata del primo contratto è inferiore a 6 mesi; 90 giorni (e non più 20 giorni), se la durata del primo contratto è superiore a 6 mesi. La contrattazione collettiva può in specifiche ipotesi provvedere alla riduzione di tali termini</p>	<p>Criticità 1) Non è chiaro se la previsione in questione trovi applicazione anche per la somministrazione, e, se sì, in che termini: - Il disegno di legge modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001. L'art. 22 del d.lgs. n. 276/2003, dispone che in caso di somministrazione a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina del d.lgs. n. 368/2001 in quanto compatibile e in ogni caso con l'esclusione delle disposizioni di cui all'art. 5 commi 3 e seguenti - La Circolare n. 7/2005 precisa che se è vero che l'art. 22, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003, esclude l'applicazione della disciplina del contratto a termine con riferimento al rinnovo del contratto di lavoro altrettanto non fa con riferimento alla somministrazione. Una lettura congiunta della Circolare e del Contratto nazionale ci categoria induce a ritenere che sebbene l'Agenzia possa concludere senza soluzione di continuità più contratti a termine con il lavoratore, ma che non potrà adibire il lavoratore con un nuovo contratto allo stesso utilizzatore precedente se non decorsi i termini previsti.</p>	
<p>L'indennità onnicomprensiva di cui all'art. 32 comma 5 della l. n. 183/2010, che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore in caso di conversione del rapporto di lavoro a termine, ristora l'intero pregiudizio subito dal lavoratore, ivi comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la cessazione del contratto a termine ritenuto illegittimo e la sentenza del Giudice. Abrogazione della lettera d) che prevedeva l'applicazione dell'indennità a tutte le ipotesi in cui si chiede(va) la costituzione del rapporto in capo a soggetto</p>	<p>Criticità L'attuale formulazione della norma ha determinato nel corso dell'ultimo biennio una notevole incertezza interpretativa, soprattutto nella giurisprudenza di merito, con riguardo in particolare alla inclusione nella fattispecie di cui al comma 5, dell'art. 32 del caso della costituzione di un rapporto di lavoro in capo all'azienda utilizzatrice conseguente alla invalidità/irregolarità della somministrazione di manodopera. La definizione del disegno di legge non ha chiarito la questione ma anzi potrebbe comportare ulteriori dubbi. Infatti l'abrogazione operata dal disegno di legge della lett. d) del comma 3 del suddetto art. 32, che prevede l'applicabilità dell'indennità di cui sopra a tutte le ipotesi in cui si chiede la costituzione del rapporto di lavoro in capo a soggetto diverso dal titolare. In particolare, in alcune sentenze si legge</p>	

diverso dal titolare	che l'applicazione alla somministrazione dell'indennità comprensiva dipenderebbe proprio dall'applicazione di quella lettera d) (cfr. Tribunale di Venezia, 5 ottobre 2011, n. 811).	
<b>L'impatto sul pubblico impiego</b>		
<p>Le disposizioni del disegno di legge costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione. Il Ministro della pubblica amministrazione sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative individua e definisce anche mediante iniziative normative gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.</p>	<p>Le previsioni che potrebbero avere maggiore impatto riguardano l'acausalità e la computabilità nel tetto massimo di 36 mesi anche del periodo eventualmente svolto in somministrazione. Al momento la premessa per il futuro intervento normativo è costituita dall'Intesa del 3 maggio 2012. L'intesa prevede un intervento di riordino e razionalizzazione delle tipologie di lavoro flessibile utilizzabili dalle PA con riguardo ai profili di convergenza con il mercato del lavoro privato. La previsione dell'acausalità pare mal conciliarsi con la previsione contenuta all'art. 36 del Testo Unico sul pubblico impiego che subordina l'assunzione a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni al ricorrere di esigenze temporanee ed eccezionali, con la precisazione, poi, che le amministrazioni debbano individuare le necessità organizzative sottese all'impiego del lavoro flessibile. La computabilità nel tetto massimo anche della somministrazione invece impedirebbe l'uso indiscriminato dei rapporti a termine a fronte di esigenze evidentemente non temporanee. Rimangono aperte la questione della responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione nella gestione delle risorse umane oltre che quella più problematica della stabilizzazione</p>	
<b>Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato</b>		
<p>Viene meno la possibilità per le Agenzie Per il Lavoro di assumere lavoratori svantaggiati nell'ambito di politiche attive e di <i>workfare</i> e specifici piani di inserimento e riqualificazione in deroga al principio della parità di trattamento retributivo</p>	<p>Criticità Uno strumento in meno per l'inserimento qualificato degli svantaggiati nel mercato del lavoro a scapito dell' "inclusività" dello stesso. La disposizione va letta congiuntamente all'abrogazione del contratto d'inserimento e alla acausalità indistinta per coglierne la reale portata. Di fatto vengono abrogate tutte le possibilità per l'inserimento incentivato dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro</p>	



<b>Apprendistato</b>		
<p>Si esclude espressamente la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato</p>	<p>La disposizione va nella direzione di riconoscere maggiore dignità all'apprendistato concepito come un canale di inserimento qualificato e qualificante e quale strumento di formazione e <i>placement</i>. Non si prevede una correlativa e opportuna estensione delle ipotesi in cui sia possibile assumere apprendisti nell'ambito dello <i>staff-leasing</i></p>	
<b>Licenziamento per giustificato motivo oggettivo</b>		
<p>Si prevede che nella comunicazione del licenziamento da effettuarsi alla Direzione Territoriale del Lavoro e da trasmettersi per conoscenza al lavoratore, il datore di lavoro debba indicare i motivi del licenziamento e le eventuali misure di assistenza alla ricollocazione del lavoratore. Inoltre si dispone che qualora la conciliazione abbia esito positivo possa essere previsto l'affidamento del lavoratore ad un'agenzia per il Lavoro al fine di favorirne la ricollocazione professionale.</p>	<p>Potenzialità 1) Si tratta di un opportuno coinvolgimento delle Agenzie nella gestione dell'<i>outplacement</i> individuale. Le Direzioni Territoriali del Lavoro sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nella gestione del tentativo di conciliazione e nella ricerca della composizione del conflitto in una prospettiva di separazione soft uomo-impresa. In questo senso potranno farsi supportare dalle Agenzie per il Lavoro che hanno maturato in questi anni una notevole esperienza sul punto.</p> <p>Criticità 1) L'<i>outplacement</i> andava maggiormente valorizzato anche nella parte del DDL che si occupa di politiche attive quale strumento di efficiente tutela dell'occupabilità</p>	
<b>Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito</b>		
<p>Si prevede che a partire dal gennaio 2013, le Agenzie per il Lavoro versino ai Fondi Bilaterali un contributo pari al 2,6% (anziché il 4%), scomputando su tale contributo il costo aggiuntivo dell'1,4% previsto per i contratti di lavoro a tempo determinato</p>	<p>Differentemente da quanto accade per il contratto a tempo determinato <i>standard</i>, il costo del lavoro somministrato non conosce aggravii per l'utilizzatore. Tuttavia la riduzione del contributo di finanziamento al fondo bilaterale che passa dal 4 al 2,6% comporta un abbassamento delle difese del lavoratore somministrato, che vedrà ridursi gli accantonamenti spendibili in fomrazione e interventi di sostegno al reddito, con buona pace della <i>flexsecurity</i>.</p>	

<b>Incentivi all'occupazione</b>		
<p>È prevista la riduzione del 50% dei contributi per l'assunzione anche in somministrazione di <i>over 50</i> e donne in particolari situazioni. La norma prevede specifici limiti di utilizzabilità degli incentivi</p>	<p>Potenzialità L'incentivo alle assunzioni è di per sé positivo; sarebbe stata opportuna anche un'estensione agli altri "svantaggiati".</p>	
<b>Diritto al lavoro dei disabili</b>		
<p>Si prevede che agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere si computino tutti i dipendenti assunti con contratto di lavoro subordinato, quindi anche i lavoratori assunti a tempo determinato o altre forme contrattuali flessibili. Non sono invece computabili per espressa previsione di legge «i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore».</p>	<p>I somministrati sono esclusi dalla computabilità insieme ad un insieme eterogeneo di altri soggetti. La disposizione mira ad estendere l'applicazione dell'obbligo di assunzione dei disabili ma al contempo non prevede incentivi in tal senso e stringe su tutte le tipologie contrattuali che prima consentivano l'ingresso di questi soggetti nel mercato del lavoro.</p>	

**Articolo 1, commi 9 e 11-13 – Disposizioni generali,  
tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita  
e tutele del lavoratore**  
**Articolo 2, commi 28-30 – Ammortizzatori sociali**  
**La revisione del contratto a termine  
tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate**

di Davide Costa, Michele Tiraboschi

Nel complesso impianto della riforma del lavoro, è probabilmente l'intervento sulla disciplina del contratto a tempo determinato a mostrare, più di altri istituti oggetto di revisione, tutte le pesanti contraddizioni e i limiti di un progetto riformatore non solo lontano dalle reali esigenze di lavoratori e imprese, ma che risulta anche, specie dopo le raffazzonate modifiche introdotte al Senato, privo di logica e razionalità giuridica.

In apparente coerenza con l'intento ispiratore della riforma, di garantire maggiore stabilità occupazionale, si prevede, per un verso, la riscrittura del comma 01 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, là dove si dispone che «il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro». Non si manca, tuttavia, di contraddire subito questa enfatica affermazione, stabilendo una totale liberalizzazione del primo contratto a termine, per una durata di un anno, anche in assenza di ragioni oggettive che giustificano razionalmente l'apposizione del termine al contratto di lavoro. Una scelta quest'ultima che, indubbiamente, si propone di limitare le attuali incertezze del controllo giudiziale sulla legittimità del termine, che ha dato luogo ad arbitri interpretativi e ingiustificate rigidità, pur a fronte di un intervento legislativo, quello del 2001, che ne aveva ammesso l'utilizzo per rispondere (anche) ad esigenze di carattere tecnico, produttivo od organizzativo non necessariamente di natura temporanea (vedi la circolare ministero del lavoro dell'agosto del 2002).

A ben vedere, tuttavia, proprio la novella del comma 01, nel "normativizzare" la considerazione formulata dalle parti sociali nel preambolo (e non nel contenuto prescrittivo) della direttiva europea n. 99/70/CE, finisce con il rafforzare la tesi, sostenuta dalla giurisprudenza maggioritaria <sup>1</sup>, secondo cui il

---

<sup>1</sup> La spinta a rendere precettivo il preambolo della direttiva è, del resto, presente in un robusto filone giurisprudenziale. Cfr., tra le tante, Cass. 21 maggio 2008 n. 12985; Cass. 26 luglio 2004 n. 14011; Trib. Bologna 30 novembre 2010, n. 387; Trib. Teramo 7 ottobre 2010, n. 805; Trib. Monza 9 febbraio 2010, n. 72; Trib. Bari 20 luglio 2010, n. 7423; App. Potenza 17

lavoro a termine rappresenta una eccezione alla fattispecie standard del lavoro dipendente a tempo indeterminato, con la inevitabile conseguenza che le ragioni che giustificano l'assunzione a tempo determinato, non potendo essere le medesime del contratto a tempo indeterminato, devono rappresentare esigenze temporanee.

Un notevole passo indietro rispetto alla disciplina oggi vigente, dunque. Malamente bilanciato dalla circostanza che risulterà estremamente facile stipulare il primo contratto a tempo determinato (così come il contratto di somministrazione a tempo determinato, nel cui ambito si svolge la prima missione del lavoratore presso l'utilizzatore): non occorrerà più, infatti, una ragione oggettiva a giustificare il ricorso, a condizione che il rapporto di lavoro non abbia una durata superiore a dodici mesi.

Tale novità, peraltro, porta con sé il dubbio di una sua effettiva operatività rispetto ai contratti a termine stipulati dalla pubblica amministrazione, cui pure sembrerebbe applicarsi. Ed infatti, se da un lato, il disegno di legge di riforma consente la stipulazione di un primo contratto a termine annuale "acausale", dall'altro lato, l'art. 36 del Testo Unico sul pubblico impiego subordina l'assunzione a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni al ricorrere di esigenze temporanee ed eccezionali. Con la precisazione, poi, che le amministrazioni debbano individuare le necessità organizzative sottese all'impiego del lavoro flessibile. Il legislatore, tuttavia, non coordina queste due fattispecie. Pertanto, il silenzio della legge sul punto non può che generare il dubbio in ordine alla validità della totale liberalizzazione del primo contratto a termine nei rapporti di lavoro pubblici ed il rischio del sorgere di un pericolo contenzioso.

Ad ogni buon conto, al di là dei vuoti normativi e dei dubbi interpretativi che ne derivano, la revisione del contratto a termine segna un arretramento della disciplina. Ed il passo indietro non è solo di tipo normativo – visto che, con la acausalità del contratto a termine, viene meno la razionalità giuridica chiesta e ottenuta dalle parti sociali firmatarie dell'avviso comune del 4 maggio 2001, che ha poi dato luogo al d.lgs. n. 368/2001 – ma ancor più di tipo culturale, in un Paese come il nostro caratterizzato dal dilagare del lavoro nero e irregolare, a fronte del quale il contratto a termine viene oggi presentato dal Legislatore in termini non più di buona forma di lavoro, purché normata, ma come vero e proprio disvalore rispetto al contratto a tempo indeterminato, che pure non viene liberato dalle rigidità in uscita. Il tutto con l'ipocrita liberalizzazione del primo contratto temporaneo che deprime la ragionevolezza della precedente disciplina e che comunque poco e male compensa l'abrogazione del contratto a termine di tipo soggettivo, e cioè il contratto di inserimento, che allo stato risulta delimitato a specifiche categorie svantaggiate di lavoratori.

Ad essere penalizzate non saranno così solo le imprese, ma gli stessi lavoratori, specie se appartenenti a gruppi svantaggiati che, in futuro, non risulteranno più beneficiari di una specifica normativa di agevolazione nella delicata fase di inserimento nel mondo del lavoro. Tuttavia, a causa dell'atteggiamento pregiudiziale e ideologico di molti magistrati verso la riforma del 2001 del contratto a tempo determinato, la forzatura legislativa è ora tale che, per eliminare il controllo giudiziale della legittimità del primo contratto, si finiranno per penalizzare anche i lavoratori non appartenenti a gruppi svantaggiati, a cui saranno plausibilmente proposti contratti temporanei anche là dove non vi sia una reale esigenza oggettiva.

Ad essere compressa non è solo la libertà contrattuale individuale, ma anche quella collettiva che risulta particolarmente condizionata, con un intervento che mostra la sfiducia del legislatore verso un sistema

---

giugno 2010, n. 445; Trib. Bolzano 20 aprile 2006; Trib. Bologna 7 febbraio 2006, n. 43; Trib. Firenze 11 luglio 2006; Trib. Bologna 2 dicembre 2004.

libero e responsabile di relazioni industriali. Ciò emerge dalla previsione normativa che consente al datore di lavoro, in alternativa alla stipulazione di un primo contratto a termine annuale e acausale, di procedere a più assunzioni a termine acausali, senza limite di durata, ma a talune condizioni. In sostanza, il datore di lavoro potrà procedere alla stipulazione di più contratti a termine acausali, senza limite di durata, ma unicamente:

- a) qualora ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva;
- b) entro il limite del 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva; e
- c) nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato da:
  - avvio di una nuova attività;
  - lancio di un nuovo prodotto;
  - cambiamento tecnologico;
  - fase supplementare di un progetto di ricerca;
  - rinnovo, proroga di una commessa.

Ebbene, per un verso il legislatore subordina l'operatività di queste ipotesi contrattuali all'assenso della contrattazione collettiva, lasciando spazio, così, agli agenti negoziali di valutare l'opportunità dell'inserimento di tale strumento di flessibilità nel proprio settore produttivo di riferimento. Dall'altro lato, però, ridimensiona fortemente il margine di intervento lasciato all'autonomia collettiva, prevedendo che l'acausalità possa riguardare soltanto i contratti a termine avviati nell'ambito di specifici processi organizzativi, già individuati *ex lege*.

Inoltre, portatrice di non poche criticità appare la previsione che individua le parti contrattuali abilitate a sottoscrivere i suddetti accordi collettivi legittimanti il contratto a termine acausale "per ragioni organizzative". Tali accordi collettivi, infatti, per essere efficaci, devono essere siglati «dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Da ciò deriva, in primo luogo, che l'efficacia degli accordi debba essere vincolata alla loro sottoscrizione da parte di tutte le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative. Per tale via sembrerebbe chiudersi, quindi, ogni possibilità di derogare al principio della causalità del lavoro a termine attraverso intese separate.

In secondo luogo, l'aver individuato, tra gli agenti negoziali, le organizzazioni dei datori di lavoro – e non solo quelle sindacali – comparativamente più rappresentative pone dubbi sulla legittimità di intese sottoscritte da associazioni datoriali rappresentative, ma non più tali, se comparate ad altre sigle maggiori.

Si registra, poi, un intervento a gamba tesa del Legislatore sulla contrattazione collettiva, là dove impone un principio di gerarchia, che vede il livello decentrato subordinato al livello nazionale. Si prevede, infatti, che il contratto a termine acausale "per motivi organizzativi" sia previsto dalla contrattazione collettiva interconfederale o di categoria, oppure, «in via delegata, ai livelli decentrati». Disposizione questa in contro tendenza rispetto alla più recente legislazione di sostegno del secondo livello contrattuale, che potrebbe non poco comprimere e irrigidire gli spazi di azione del livello aziendale e territoriale.

Peraltro, il legislatore, nell'indicare le vicende organizzative idonee a giustificare l'acausalità di una determinata percentuale di contratti a termine, ha avuto in mente il settore manifatturiero ed ha, invece, dimenticato le esigenze di flessibilità provenienti dal settore turistico e, in genere, dal terziario. Più corretto sarebbe stato, quindi, dimostrare una più ampia e reale fiducia nei confronti della contrattazione collettiva, affidandole il compito di individuare i casi in cui potesse operare il contratto a termine acausale "per motivi organizzativi".

Inoltre, tanto il contratto acausale della durata massima di dodici mesi, quanto quello stipulato nell'ambito di uno dei descritti processi organizzativi, non possono essere prorogati.

Il quadro dei disincentivi all'impiego del contratto a tempo determinato non è solo di tipo normativo e sanzionatorio. Il disegno di legge prevede, altresì, un aumento del costo dei rapporti di lavoro temporanei. A partire dal gennaio 2013, infatti, le aziende che intenderanno assumere lavoratori "a tempo" dovranno versare un contributo addizionale, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, che concorrerà a finanziare l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl). Contributo aggiuntivo che, tuttavia, le aziende potranno vedersi restituire (per un importo non superiore alle ultime 6 mensilità), qualora

- a) stabilizzino, fin da subito, il lavoratore a termine;
- b) stabilizzino il lavoratore temporaneo entro sei mesi dalla cessazione del contratto a termine (in questo caso, però, non saranno restituite le mensilità relative al periodo intercorso tra la cessazione del rapporto di lavoro a termine e la stipula del contratto a tempo indeterminato).

In altri termini, il lavoro "a tempo" è destinato a costare di più. Tuttavia, questa previsione non è in grado di far diminuire l'esigenza di flessibilità delle imprese. Pertanto, il rischio che le imprese cerchino di soddisfare tali necessità organizzative, ricorrendo al lavoro irregolare, è seriamente alto.

Sotto un complementare profilo, poi, posto che l'azienda, con la stabilizzazione del lavoratore temporaneo, può recuperare il maggior costo contributivo, nei limiti di 6 mensilità, tale meccanismo – unitamente alla acausalità del primo contratto a termine – potrebbe, da un lato, incentivare le aziende a utilizzare contratto a tempo determinato semestrale, come alternativo al patto di prova e, dall'altro, penalizzare le aziende che non sono in grado di stabilizzare. Tale meccanismo sarebbe premiante per la flessibilità che genera lavoro stabile; di contro, sarebbe penalizzante per i datori di lavoro che, pur facendo ricorso al lavoro temporaneo in maniera non fraudolenta – ma per far fronte a reali ragioni organizzative – non siano in grado di convertire il contratto a termine stipulato in contratto a tempo indeterminato.

In ogni caso, il datore di lavoro non è tenuto al versamento del contributo aggiuntivo, con riferimento:

- a) ai lavoratori assunti a termine per sostituire il personale assente;
- b) ai lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali (indicate dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 e, inspiegabilmente soltanto sino al 31 dicembre 2015, dalla contrattazione collettiva. Resta il dubbio, quindi, sul futuro del costo dei contratti a termine stipulati nell'ambito di attività stagionali definite come tali dalla contrattazione collettiva).

Ulteriori novità riguardano:

- a) la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre il termine.

Il datore di lavoro può continuare ad usufruire della prestazione resa dal lavoratore:

- fino a 30 giorni – e non più solo fino a 20 giorni – dopo la scadenza del termine (se la durata del contratto è inferiore a 6 mesi); oppure
- fino a 50 giorni – e non più solo fino a 30 giorni – dopo lo spirare del termine (se la durata del contratto è superiore a 6 mesi).

In ogni caso, il datore di lavoro è tenuto a comunicare al Centro per l'impiego territorialmente competente – entro la scadenza del termine originariamente fissato – la durata della prosecuzione del rapporto di lavoro (con modalità che saranno definite da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali);

b) la successione di più contratti.

È incrementato l'intervallo che deve trascorrere tra la stipulazione di un contratto e l'altro, nel caso di riassunzione a termine del medesimo lavoratore. Pertanto, il periodo intermedio sarà

- di 60 giorni (e non più di 10 giorni), se la durata del primo contratto è inferiore a 6 mesi;
- di 90 giorni (e non più di 20 giorni), se la durata del primo contratto è superiore a 6 mesi.

La contrattazione collettiva può prevedere la riduzione dei citati periodi di intervallo

- sino a 20 giorni, se la durata del primo contratto è inferiore a 6 mesi; e
- sino a 30 giorni, se la durata del primo contratto è superiore a 6 mesi,

nei casi in cui l'assunzione a termine avvenga nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato da:

- 1) avvio di una nuova attività;
- 2) lancio di un nuovo prodotto;
- 3) cambiamento tecnologico;
- 4) fase supplementare di un progetto di ricerca;
- 5) rinnovo, proroga di una commessa.

Peraltro, in caso di inerzia delle parti sociali, le ipotesi di riduzione del periodo intermedio saranno individuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della Legge di Riforma.

Anche la descritta novità appare foriera di non poche criticità. E tanto, soprattutto per le aziende interessate da incrementi della propria attività produttiva legate alle festività e alla stagionalità, che le porta a ricorrere a lavoratori a termine in alcuni momenti dell'anno, spesso ravvicinati tra loro (es. Natale, Carnevale, Pasqua). Ciò, da un lato, impedisce alle aziende, che sono impossibilitate a stabilizzare tale personale, di rivolgersi alle stesse persone, già assunte a termine, di cui magari hanno già testato la bravura e la professionalità; dall'altro lato, tale novità preclude ai lavoratori di poter avviare un nuovo rapporto di lavoro con l'azienda con cui hanno già lavorato a termine.

Ancora una volta, quindi, il legislatore, nella presunzione di voler ricondurre, di necessità, le modalità di impiego della manodopera nell'ambito della fattispecie del lavoro subordinato e tempo indeterminato, opera una stretta nei confronti del lavoro a termine, trascurandone la preziosa funzione che tale strumento svolge in momenti di particolare intensità dell'attività produttiva, che le imprese non sono in grado di fronteggiare con l'organico stabilmente in forza.

Del pari, la medesima logica assiste la previsione introdotta dal legislatore secondo cui, ai fini del computo del periodo massimo di durata del lavoro a termine (svolto anche per effetto di più contratti successivi, eventuali proroghe e rinnovi) tra un dipendente ed un datore di lavoro, per lo svolgimento di mansioni equivalenti – che è pari trentasei mesi – si dovrà tener conto anche di eventuali periodi di lavoro somministrato a tempo determinato, svolti tra i medesimi soggetti.

Tale novità normativa, nell'unico evidente obiettivo di imporre un deciso giro di vite nei confronti del lavoro "a tempo", sovrappone due istituti distinti e agisce come una tenaglia nei confronti di una tipologia contrattuale (la somministrazione di lavoro), che pure ha il pregio di assecondare le esigenze di flessibilità delle imprese, garantendo, allo stesso tempo, al dipendente la copertura della contrattazione collettiva, il riconoscimento dei diritti sindacali e la tutela della propria sicurezza. Da tale giro di vite, non è affatto detto che ne consegua un ritorno al lavoro subordinato a tempo indeterminato. Ancora una volta, quindi, è seriamente alto il rischio che le imprese, vedendo ridursi le possibilità di ricorrere al lavoro temporaneo, ricorranò a forme di impiego irregolari.

Viene previsto un nuovo regime di decadenze rispetto all'impugnazione dei contratti a termine: il lavoratore che intenda eccepire la nullità del termine apposto al contratto di lavoro deve

- a) rendere nota tale volontà al datore di lavoro, con qualsiasi atto, anche stragiudiziale, entro 120 giorni dalla scadenza del contratto (e non più entro 60 giorni); e
- b) avviare il relativo giudizio dinnanzi al Giudice del lavoro, attraverso il deposito del ricorso, entro i successivi 180 giorni (e non più entro i successivi 270 giorni).

Questi nuovi termini si applicano in relazione alle cessazioni dei contratti a tempo determinato verificatesi a decorrere dal 1° gennaio 2013. Pertanto,

- a) sino al 31 dicembre 2012, si applicheranno i termini stabiliti dalla legge n. 183/2010 (60 giorni per impugnazione e 270 giorni per deposito ricorso);
- b) per i contratti cessati successivamente al 1 gennaio 2013 (quindi, anche se stipulati prima di tale data), si applicheranno i nuovi termini stabiliti dal disegno di legge (120 giorni per impugnazione e 180 giorni per deposito ricorso).

Il disegno di legge chiarisce, infine, che l'indennità onnicomprensiva di cui all'art. 32 comma 5 legge n. 183/2010, che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore in caso di conversione del rapporto di lavoro a termine ed il cui ammontare è ricompreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, ristora l'intero pregiudizio subito dal lavoratore, ivi comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la cessazione del contratto a termine ritenuto illegittimo e la sentenza del Giudice <sup>2</sup>.

## Conclusioni

L'idea di fondo che ha ispirato la revisione del lavoro a termine è ben chiara: il lavoro temporaneo è modalità sospetta di impiego della manodopera, perché spesso utilizzato dalle imprese, attraverso infiniti rinnovi e proroghe, per soddisfare uno stabile bisogno di forza lavoro. Di qui, la necessità avvertita dal legislatore di arginare l'utilizzo improprio del contratto a tempo determinato, riscrivendone le regole che lo disciplinano. Operazione, tuttavia, che non avrebbe potuto ignorare il bisogno di flessibilità di cui le imprese necessitano per competere nel mercato globale, a meno di non voler provocare una ferita difficile da rimarginare, nel già debole tessuto sociale e produttivo del nostro Paese.

Ne è derivato, quindi, un esercizio di equilibrismo tra due necessità contrapposte: da un lato, quella di disincentivare il ricorso al lavoro a termine – ritenuta modalità di impiego di per sé non di qualità – e dall'altro, quella di dare ascolto all'indiscusso bisogno di lavoro temporaneo, invocato dalle aziende per poter pienamente assecondare le fluttuazioni del mercato. Da tale operazione è scaturita un revisione del contratto a tempo determinato priva di logica e razionalità giuridica.

Per un verso, si è ritenuto necessario riaffermare la dominanza del contratto a tempo indeterminato (ritenuto la forma comune di rapporto di lavoro), introducendo nuove rigidità all'uso del lavoro a termine (cfr. aumento del costo del lavoro temporaneo, aumento dell'intervallo tra la stipulazione di un contratto a termine e il successivo tra le medesime parti). E tanto, al fine di riproporre la centralità di un tipo contrattuale (quello permanente) che, ancorché assistito da garanzie di stabilità per il prestatore di lavoro, ha il limite di non riuscire a soddisfare le esigenze di flessibilità provenienti dall'impresa moderna. E qui, il primo errore: pretendere di poter ingabbiare i nuovi modi di produrre e, dunque, di lavorare in un unico modello contrattuale, che fosse cioè uno e per tutta la vita lavorativa delle persona. Con ciò, poi, trascurando il forte rischio che le imprese, a fronte di strumentazioni contrattuali rigide,

---

<sup>2</sup> Tale formulazione recepisce l'orientamento espresso dalla Corte Cost., prima con la sentenza 11.11.2011 n. 303, e ultimamente, con la sentenza 3.5.2012 n. 102, oltre che dalla Corte di Cassazione con la sentenze n. 3305 del 2 marzo 2012, n. 3056 del 29 febbraio 2012, n. 1411 del 31 gennaio 2012.



possano non assumere o utilizzare in modo irregolare o fraudolento le norme esistenti.

Per un altro verso, però, il legislatore, liberalizzando il primo contratto a termine, ha legittimato l'impiego del lavoro a termine anche in assenza di una ragione oggettiva a suo fondamento, azzerando il quadro regolatorio esistente e accettando il rischio che da ciò possa derivare un utilizzo incontrollato di questa tipologia contrattuale. Non è poi così azzardato, infatti, ipotizzare che una tale apertura possa favorire un elevato turn over, attraverso la stipulazione più contratti a termine annuali con differenti lavoratori, specialmente con riferimento a posizioni professionali non particolarmente qualificate e che non necessitino di specifica formazione.

Accanto a questo, non si può ignorare che la acausalità del primo contratto – unitamente alla possibilità per il datore di lavoro di recuperare il maggior costo contributivo del lavoro temporaneo attraverso la stabilizzazione – possa favorire l'utilizzo del contratto a tempo determinato come alternativo al patto di prova. Ancorché ciò, invero, tradisca la vera natura del contratto a termine: ossia sostenere le imprese in fasi di espansione della propria attività, che non potrebbero essere affrontate con assunzioni a tempo indeterminato. Di certo, il contratto a termine non è nato con l'obiettivo di provare le capacità del lavoratore, prima di accettare un suo definitivo ingresso in azienda. Tuttavia, tale modalità di impiego viene approvata e supera, persino, il sospetto di frodolenza. Poco importa se la disciplina del contratto a termine riformato – incrementandone il costo e prolungando il periodo che deve intercorrere tra un contratto e il suo rinnovo – penalizzerà le imprese che ricorrono al lavoro flessibile per adattarsi rapidamente all'andamento della domanda del mercato e, invece, favorirà le imprese che lo utilizzeranno per testare un lavoratore, per poi eventualmente assumerlo a tempo indeterminato.

Viene avallata tale veste del contratto a termine, nella convinzione che possa favorire la creazione di posti di lavoro stabili. Come se fosse possibile far discendere la bontà del lavoro flessibile e, più in particolare, del contratto a tempo determinato unicamente dalla sua successiva conversione in un contratto a tempo indeterminato.

Di certo, risultano frustrate le istanze di flessibilità sana delle aziende che necessitano del lavoro "a tempo" per poter dar seguito al proprio processo produttivo, per poter sviluppare nuove idee imprenditoriali o, comunque, per poter cogliere dal mercato occasioni di crescita. Queste imprese, evidentemente, non beneficiano della liberalizzazione del primo contratto: hanno esigenze oggettive per ricorrere al lavoro a termine e sono assolutamente in grado di specificarle nel contratto. Subiscono, però, l'aumento del costo del lavoro. E tanto ancor più perché, ricorrendo al lavoro a termine per sfruttare contingenti e temporanee occasioni di incremento del proprio normale lavoro, potrebbero non essere nella condizione di stabilizzare il personale assunto a termine e, quindi, di recuperare il costo aggiuntivo iniziale, beneficiando del "premio di stabilizzazione".

Sul lavoro a termine, insomma, si torna indietro: il contratto a tempo determinato riformato è paradossalmente sbilanciato, tra previsioni che ne favoriscono un impiego incontrollato e nuove rigidità, tutte a danno della flessibilità sana.

## SCHEMA RIPILOGATIVA

### **Articolo 1, commi 9, 11, 12 e 13 – Contratto a tempo determinato** **Articolo 2, commi 28, 29 e 30 – Contribuzione di finanziamento Aspi**

- Il Legislatore della riforma dispone, in primo luogo, la riscrittura del comma 01 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001. Pertanto, nella nuova formulazione, si ha che: «Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro».

- Diventa estremamente facile stipulare il primo contratto a tempo determinato, così come il contratto di somministrazione a tempo determinato, nel cui ambito si svolge la prima missione del lavoratore presso l'utilizzatore. In questi casi, infatti, il contratto non deve recare le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, che, di norma, devono giustificare la stipulazione di tale tipologia contrattuale. E tanto, a condizione che il rapporto di lavoro non abbia una durata superiore a dodici mesi.

- In alternativa, il datore di lavoro può procedere alla stipulazione di più contratti a termine acausali, senza limite di durata, ma:

- a) qualora ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva;
- b) entro il limite del 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'unità produttiva; e
- c) nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato da:
  - avvio di una nuova attività;
  - lancio di un nuovo prodotto;
  - cambiamento tecnologico;
  - fase supplementare di un progetto di ricerca;
  - rinnovo, proroga di una commessa.

Tanto il contratto acausale della durata massima di dodici mesi, quanto quello stipulato nell'ambito di uno dei descritti processi organizzativi, non possono essere prorogati.

- Il disegno di legge prevede, altresì, un aumento del costo dei rapporti di lavoro temporanei. A partire dal gennaio 2013, infatti, le aziende che intenderanno assumere lavoratori "a tempo" dovranno versare un contributo addizionale, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, che concorrerà a finanziare l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpi).

Contributo aggiuntivo che, tuttavia, le aziende potranno vedersi restituire (per un importo non superiore alle ultime 6 mensilità), qualora

- a) stabilizzino, fin da subito, il lavoratore a termine;
- b) stabilizzino il lavoratore temporaneo entro sei mesi dalla cessazione del contratto a termine (in questo caso, però, non saranno restituite le mensilità relative al periodo intercorso tra la cessazione del rapporto di lavoro a termine e la stipula del contratto a tempo indeterminato).

In ogni caso, il datore di lavoro non è tenuto al versamento del contributo aggiuntivo, con riferimento:

- a) ai lavoratori assunti a termine per sostituire il personale assente;
- b) ai lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali (indicate dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 e, sino al 31 dicembre 2015, dalla contrattazione collettiva).

- Ulteriori novità riguardano:

- a) la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre il termine.

Il datore di lavoro può continuare ad usufruire della prestazione resa dal lavoratore:

- fino a 30 giorni – e non più solo fino a 20 giorni – dopo la scadenza del termine (se la durata del contratto è inferiore a 6 mesi); oppure
- fino a 50 giorni – e non più solo fino a 30 giorni – dopo lo spirare del termine (se la durata del contratto è superiore a 6 mesi).

In ogni caso, il datore di lavoro è tenuto a comunicare al Centro per l'impiego territorialmente competente – entro la scadenza del termine originariamente fissato – la durata della prosecuzione del rapporto di lavoro (con modalità che saranno definite da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali);

- b) la successione di più contratti.

È incrementato l'intervallo che deve trascorrere tra la stipulazione di un contratto e l'altro, nel caso di riassunzione a termine del medesimo lavoratore. Pertanto, il periodo intermedio sarà

- di 60 giorni (e non più di 10 giorni), se la durata del primo contratto è inferiore a 6 mesi;
- di 90 giorni (e non più di 20 giorni), se la durata del primo contratto è superiore a 6 mesi.

La contrattazione collettiva può prevedere la riduzione dei citati periodi di intervallo

- sino a 20 giorni, se la durata del primo contratto è inferiore a 6 mesi; e
- sino a 30 giorni, se la durata del primo contratto è superiore a 6 mesi,

nei casi in cui l'assunzione a termine avvenga nell'ambito di un processo organizzativo caratterizzato da:

- 1) avvio di una nuova attività;
- 2) lancio di un nuovo prodotto;
- 3) cambiamento tecnologico;
- 4) fase supplementare di un progetto di ricerca;
- 5) rinnovo, proroga di una commessa.

Pertanto, in caso di inerzia delle parti sociali, le ipotesi di riduzione del periodo intermedio saranno individuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della Legge di Riforma.

Ai fini del computo del periodo massimo di durata del lavoro a termine (svolto anche per effetto di più contratti successivi, eventuali proroghe e rinnovi) tra un dipendente ed un datore di lavoro, per lo svolgimento di mansioni equivalenti – che è pari trentasei mesi – si dovrà tener conto anche di eventuali periodi di lavoro somministrato a tempo determinato, svolti tra i medesimi soggetti.

- Viene previsto un nuovo regime di decadenze rispetto all'impugnazione dei contratti a termine: il lavoratore che intenda eccepire la nullità del termine apposto al contratto di lavoro deve

- a) rendere nota tale volontà al datore di lavoro, con qualsiasi atto, anche stragiudiziale, entro 120 giorni dalla scadenza del contratto (e non più entro 60 giorni); e
  - b) avviare il relativo giudizio dinnanzi al Giudice del lavoro, attraverso il deposito del ricorso, entro i successivi 180 giorni (e non più entro i successivi 270 giorni).

Questi nuovi termini si applicano in relazione alle cessazioni dei contratti a tempo determinato verificatesi a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Pertanto,



- a) sino al 31 dicembre 2012, si applicheranno i termini stabiliti dalla legge n. 183/2010 (60




- giorni per impugnazione e 270 giorni per deposito ricorso);
- b) per i contratti cessati successivamente al 1 gennaio 2013 (quindi, anche se stipulati prima di tale data), si applicheranno i nuovi termini stabiliti dal disegno di legge (120 giorni per impugnazione e 180 giorni per deposito ricorso).

- Il disegno di legge chiarisce che l'indennità onnicomprensiva di cui all'art. 32 comma 5 legge n. 183/2010, che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore in caso di conversione del rapporto di lavoro a termine ed il cui ammontare è ricompreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, ritorsa l'intero pregiudizio subito dal lavoratore, ivi comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la cessazione del contratto a termine ritenuto illegittimo e la sentenza del Giudice.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE




### Contratto a tempo determinato

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma comune di rapporto di lavoro.	Si torna a una formulazione normativa del secolo scorso (l. n. 230/1962), per nulla coerente con gli attuati processi di produzione e con i più moderni modelli di organizzazione del lavoro. Più ancora, in un mercato del lavoro come quello italiano, caratterizzato da alti tassi di lavoro nero e di disoccupazione di giovani e donne, si rafforza l'idea che le tipologie contrattuali flessibili siano forme di lavoro precario e come tale da limitare il più possibile, circoscrivendone l'utilizzo a eventi eccezionali, di natura temporanea. Tale impostazione dimentica le esigenze di flessibilità delle imprese, legate non soltanto ad eventi transitori, ma anche a situazioni di normalità organizzativa e che, comunque, non nascondono alcuna finalità fraudolenta. Rischio di fuga verso il sommerso.	
Acausalità del primo contratto a termine (e del contratto di somministrazione a tempo determinato, nel cui ambito si svolge la prima missione del lavoratore presso l'utilizzatore) per una durata massima di 12 mesi.	La misura di apparente flessibilità incentiva un elevato turn over, soprattutto per i lavori richiedenti lo svolgimento di mansioni non altamente specializzate, di più basso profilo che esigono minori costi di formazione e addestramento. Favorisce l'utilizzo del contratto a termine come alternativo al patto di prova (finalità non propria di tale tipologia contrattuale) e disincentiva l'uso dell'apprendistato, come	

	<p>strumento preferenziale per l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. L’acausalità de-responsabilizza le imprese nelle scelte aziendali relative all’impiego del lavoro che, infatti, non devono più rispondere a esigenze tecniche, organizzative o produttive. Si tratta dunque di una flessibilità non “razionale” che può facilmente tradursi in cattiva flessibilità.</p> <p>Dubbio: il contratto a termine acausale potrà essere stipulato dalle pubbliche amministrazioni, ancorché, nel pubblico impiego, le forme contrattuali flessibili possano essere utilizzate per specifiche esigenze organizzative temporanee ed eccezionali?</p>	
<p>Acausalità dei contratti a termine (nel limite del 6% dei lavoratori impiegati nell’unità produttiva), stipulati nell’ambito di determinati processi organizzativi, là dove previsto dalla contrattazione collettiva (avvio nuova attività; lancio nuovo prodotto; cambiamento tecnologico; fase supplementare di progetto di ricerca; rinnovo, proroga di commessa).</p>	<p>Si tratta, a ben vedere, di una “acausalità impura”, poiché il datore di lavoro, in caso di contestazione della legittimità di tali contratti, deve dimostrare l’esistenza del processo organizzativo ed il nesso causale con il contratto a termine. Tale novità sembra rimandare al passato (l. n. 230/1962), nella quale era il Legislatore che indicava quali fossero le ragioni che consentivano la stipulazione di contratti a termine. Ciò è confermato dal fatto che i processi organizzativi rispetto ai quali la contrattazione collettiva può ammettere la stipulazione di contratti acausali sono per lo più rivolti al settore manifatturiero e non considerano le esigenze di flessibilità provenienti dal settore turistico e, in genere, dal terziario.</p>	
<p>Selezione dell’agente contrattuale abilitato alla stipulazione di contratti collettivi in deroga al principio della causalità del contratto a termine estesa a tutte le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative. Inoltre, anche le organizzazioni datoriali – e non solo le organizzazioni sindacali – sono individuate tra quelle comparativamente più rappresentative. Viene precisato, peraltro, che la contrattazione collettiva di</p>	<p>La scelta di far dipendere l’efficacia degli accordi dalla loro sottoscrizione da parte di tutte le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative preclude la possibilità di derogare al principio della causalità del lavoro a termine attraverso intese separate.</p> <p>Affidare la deroga al principio della causalità anche alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative pone dubbi sulla legittimità di intese sottoscritte da associazioni datoriali rappresentative, ma non più tali se comparate ad altre sigle maggiori. Si registra, inoltre, un intervento a gamba tesa del Legislatore sulla contrattazione collettiva là dove impone un principio di gerarchia che vede il</p>	





<p>Impugnazione del contratto a tempo determinato da parte del lavoratore entro 120 giorni dalla sua scadenza (e non più entro 60 giorni), cui deve seguire il deposito del ricorso nella cancelleria del Giudice del Lavoro entro i successivi 180 giorni (e non più entro i successivi 270 giorni)</p>	<p>La disposizione mira a correggere la stortura derivante dal fatto che il lavoratore a termine, talvolta, è posto di fronte all'alternativa tra impugnare il contratto a termine, di cui ritenga l'illegittimità, entro 60 giorni dalla scadenza dello stesso (anche se ha in corso un altro contratto a termine con il medesimo datore e rischiare così di pregiudicarsi un ulteriore eventuale rinnovo) oppure non fare nulla, sperando in una stabilizzazione. La novella, tuttavia, non risolve la distorsione evidenziata</p> <p>Non sarebbe stato maggiormente efficace, invece, prevedere che, nel caso di successione illecita di contratti a termine tra le medesime parti, i termini decadenziali decorrano dall'ultimo contratto?</p>	          
<p>L'indennità onnicomprensiva di cui all'art. 32 comma 5 legge n. 183/2010, che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore in caso di conversione del rapporto di lavoro a termine, ristora l'intero pregiudizio subito dal lavoratore, ivi comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la cessazione del contratto a termine ritenuto illegittimo e la sentenza del Giudice</p>	<p>La norma di interpretazione autentica chiarisce, utilmente, che il datore di lavoro, in caso di condanna alla conversione del rapporto a tempo indeterminato, deve corrispondere al lavoratore l'indennità onnicomprensiva e non anche le retribuzioni e i contributi relativi ai periodi tra un contratto e l'altro e tra la scadenza dell'ultimo e la sentenza del Giudice</p>	



**Articolo 1, commi 14-15 – Contratto di inserimento**  
**Abrogazione del contratto di inserimento e tutele per**  
**i lavoratori svantaggiati:**  
**gli sgravi contributivi non bastano**

di Isabella Oddo, Giulia Tolve

Il ddl sulla riforma del lavoro approvato al Senato in prima lettura lo scorso 31 maggio 2012, conferma la scomparsa del contratto di inserimento dal ventaglio delle tipologie contrattuali esistenti nel nostro ordinamento.

Si prevede, infatti, l'abrogazione degli artt. da 54 a 59 del d.lgs. n. 276/2003 rimanendo altresì immutata la clausola di salvaguardia per i contratti già stipulati, e per quelli che verranno stipulati sino al 31 dicembre 2012.

La scelta confermata dal legislatore porterà alla scomparsa dal nostro ordinamento di un istituto diretto ad una platea di destinatari connotati da particolare debolezza – i giovani da 18 a 29 anni, le donne, i disoccupati di lunga durata da 19 a 32 anni, i lavoratori ultracinquantenni, i lavoratori inoccupati da almeno due anni – che mirava al loro reinserimento nel mercato del lavoro, attraverso la predisposizione di uno specifico progetto individuale volto a consentire a questi soggetti l'acquisizione di una professionalità concreta e l'integrazione in un contesto lavorativo.

Tale strumento aveva il pregio di conciliare le finalità sopra esposte con le esigenze di flessibilità delle imprese, che potevano disporre di contratti di durata medio – lunga (usufruendo peraltro di sgravi contributivi, dai quali erano esclusi i contratti sottoscritti con i giovani) connotati al contempo da una valenza sociale e da finalità occupazionali.

Tali esigenze venivano meglio soddisfatte proprio in quanto lo strumento contrattuale in esame consentiva alle imprese di ricorrere ad assunzioni sorrette da causali soggettive.

Quanto alle finalità occupazionali dell'istituto – che, nel primo trimestre del 2011, è stato stipulato con circa 50.000 lavoratori "svantaggiati" (dati ISTAT) – queste erano esplicitate, in particolare, dalla previsione che sanciva l'obbligo per le Aziende che volessero stabilmente ricorrere al contratto di inserimento, di confermare almeno il 60% dei lavoratori assunti con questo strumento nei precedenti 18 mesi.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che le novità in esame rechino essenzialmente due ordini di criticità. Da un lato, si crea il rischio della progressiva esclusione di alcune categorie di lavoratori – i soggetti svantaggiati – dal mercato del lavoro e dall'altro, si elimina completamente la possibilità, per le aziende,

di ricorrere a strumenti di flessibilità "in entrata" prima utilizzabili in ragione delle caratteristiche soggettive di alcune tipologie di lavoratori.

Quanto al primo punto, si deve considerare come, in seguito all'abrogazione del contratto di inserimento, i lavoratori svantaggiati avranno a disposizione i medesimi strumenti contrattuali delle altre categorie di lavoratori, non esistendo più contratti connotati dall'attenzione all'adeguamento delle loro competenze – tramite l'elemento della formazione – ad essi specificamente rivolti.

Ciò comporta che i soggetti "svantaggiati" competeranno con tutti gli altri lavoratori per i medesimi posti di lavoro, con il rischio di avere decisamente meno *chances* occupazionali.

Al fine di colmare il *vulnus* di tutele creato ai danni delle categorie svantaggiate di lavoratori, il legislatore sceglie di confermare l'impianto di incentivi delineato dall' art. 4, commi 8-11, che non è stato modificato in Senato, ma approvato nella sua integrità (salvo l'apposizione di modifiche alla formulazione letterale di alcuni commi).

Tale previsione sostanzialmente conferma l'esistenza di importanti sgravi contributivi, a favore del datore di lavoro che assuma con contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, lavoratori di età non inferiore a 50 anni disoccupati da 12 mesi e di donne di qualsiasi età, prive di un impiego da almeno 6 mesi e residenti in determinate Regioni del Paese, ovvero donne, ovunque residenti, che siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi.

In tal caso, viene riconosciuta la riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per dodici mesi e, se successivamente il rapporto viene stabilizzato, la riduzione si prolunga fino a 18 mesi dalla data di assunzione con il primo contratto.

Quanto alla seconda delle criticità sottolineate, che opera dal punto di vista datoriale, si evidenzia come la scelta di eliminare la possibilità di ricorrere ad assunzioni "per causali soggettive", senza intervenire in modo apprezzabile dal lato della flessibilità "in uscita", faciliterà la conseguenza di impedire la realizzazione di un mercato del lavoro dinamico ed inclusivo.

Anche lo strumento deputato alle assunzioni in presenza di causali oggettive – il contratto a termine – subisce modifiche che mal si adattano alle esigenze delle aziende.

In sede di approvazione al Senato è stata infatti prevista la possibilità di stipulare un primo contratto a termine senza la necessità di apporre la causale giustificativa avente la durata massima di 12 mesi (e non più per la durata massima di 6 mesi, come indicato nella versione originaria del ddl).

Questa previsione – forse un tentativo di bilanciare la riduzione degli elementi di flessibilità a disposizione delle aziende cui l'abrogazione dell'istituto dell'inserimento contribuisce in maniera rilevante – potrebbe essere sfruttata per l'inserimento dei soggetti svantaggiati solo nel caso in cui le aziende fossero interessate ad usufruire degli sgravi contributivi.

Diversamente, come già sottolineato, è verosimile che le aziende saranno portate a rivolgere la loro attenzione verso soggetti che non presentano situazioni di svantaggio, in quanto in grado di offrire maggiori "garanzie" al momento del primo accesso al contesto lavorativo, e maggiori "sicurezze" nell'ottica di una eventuale e successiva stabilizzazione.

Esaminate le criticità che la scelta di abrogare il contratto di inserimento comporta, si ritiene di poter concludere che le caratteristiche di questo strumento fossero tali da garantire un complesso di tutele a favore di soggetti svantaggiati che, nell'impianto della riforma, sembrano venire a mancare. Tutele che si concretizzavano sia nell'attenzione alla persona del lavoratore – attraverso la predisposizione di un progetto formativo concordato fra quest'ultimo e l'azienda – sia negli incentivi volti a rendere appetibile la stipula del contratto per aziende e per lavoratori.

Peraltro tali incentivi andavano dalla previsione dell'obbligo di conferma di una percentuale dei lavoratori inseriti, alla possibilità del sotto-inquadramento del lavoratore, contemplando anche, ma non solo, gli incentivi economici.

La riforma dimentica quindi tutti questi elementi, riducendo le tutele a favore delle categorie svantaggiate alla sola conferma degli sgravi contributivi descritti, e non per tutti i soggetti, ma solo per

due delle categorie a cui in precedenza il contratto si rivolgeva, risultando le altre (ad esclusione, naturalmente, dei giovani) completamente dimenticate dalla riforma.

Per tutti i motivi esposti, si ritiene che l’impianto predisposto dal legislatore non sia sufficiente a garantire occupabilità ed inclusione nel mercato dei soggetti svantaggiati che piuttosto potrebbero del tutto esserne esclusi, considerando l’irrigidimento complessivo degli schemi contrattuali a disposizione delle aziende.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA






### Articolo 1, commi 14-15 – Contratto di inserimento

- Il legislatore della riforma decide di abrogare gli artt. da 54 a 59 del d.lgs. n. 276/2003 dedicati al contratto di inserimento, la relativa disciplina si applica solo per i contratti già in essere e per quelli che verranno stipulati entro il 31 dicembre 2012.
- L’abrogazione dell’istituto in esame rischia di portare alla progressiva esclusione dal mercato di alcune categorie di lavoratori “svantaggiati”, oltre che irrigidire gli schemi contrattuali a disposizione delle aziende. Non viene dedicata una specifica tipologia contrattuale, modulata su esigenze formative o sorretta da finalità occupazionali a nessuna delle categorie svantaggiate e solo per due di queste si decide di predisporre uno specifico impianto di incentivi:
  - viene riconosciuta la riduzione del 50% per la durata di 12 mesi, a favore del datore di lavoro che assuma con contratto a tempo determinato – ovvero in somministrazione - *lavoratori di età non inferiore a 50 anni, disoccupati da 12 mesi*.  
 Nell’ipotesi di trasformazione in contratto a tempo indeterminato la riduzione si prolunga per 18 mesi dalla data della assunzione effettuata con il primo contratto. In caso di prima assunzione con il contratto a tempo indeterminato, è possibile usufruire di incentivi per i primi 18 mesi;
  - viene riconosciuta la riduzione del 50% per la durata di 12 mesi, a favore del datore di lavoro che assuma con contratto a tempo determinato – ovvero in somministrazione – «donne di qualsiasi età, prive di un impiego da almeno 6 mesi e residenti in determinate Regioni del Paese, ovvero donne, ovunque residenti, che siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi». Nell’ipotesi di trasformazione in contratto a tempo indeterminato la riduzione si prolunga per 18 mesi.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Contratto di inserimento

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Abrogazione del contratto di inserimento.	Si teme la progressiva esclusione dal mercato dei soggetti svantaggiati cui l’istituto si rivolgeva.	

La relativa disciplina si applicherà solo per i contratti in essere o stipulati entro il 31 dicembre 2012.	Di seguito gli strumenti alternativi per singola categoria:	
<b>Categorie di lavoratori</b>	<b>Strumenti alternativi previsti dalla riforma</b>	
Soggetti di età compresa tra 18 e 29 anni	Contratto di Apprendistato Canale privilegiato di accesso al mondo del lavoro per i giovani di età compresa tra 16 e 29 anni.	
Disoccupati di lunga durata, da 29 anni fino a 32 anni di età.	La riforma non prende in considerazione questa categoria, non solo priva dell'opportunità di accedere a strumenti contrattuali modulati su particolari esigenze formative, ma alla quale non si fa riferimento nemmeno nella parte dedicata alle agevolazioni contributive.	
Lavoratori che non abbiano lavorato per almeno 2 anni e che desiderino riprendere un'attività lavorativa	La riforma non prende esplicitamente in considerazione la categoria (a meno che, il lavoratore in questione non sia una donna).	
Lavoratori con più di 50 anni di età che siano privi di un posto di lavoro	<b>Sono previsti solo sgravi contributivi</b> Viene riconosciuta la riduzione del 50% per la durata di 12 mesi, a favore del datore di lavoro che assuma con contratto a tempo determinato – ovvero in somministrazione - lavoratori di età non inferiore a 50 anni, <b>disoccupati da 12 mesi</b> . Nell'ipotesi di trasformazione in contratto a tempo indeterminato la riduzione si prolunga per 18 mesi dalla data della assunzione effettuata con il primo contratto. In caso di prima assunzione con il contratto a tempo indeterminato, è possibile usufruire di incentivi per i primi 18 mesi. Strumenti alternativi: contratto a termine o di somministrazione.	
Donne senza limiti di età che risiedano in zone geografiche in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore di almeno 20 punti percentuali rispetto a quello maschile ovvero il tasso di disoccupazione femminile sia superiore di almeno 10 punti percentuali di quello maschile e che siano prive di un impiego retribuito da almeno sei mesi	<b>Sono previsti solo sgravi contributivi.</b> Viene riconosciuta la riduzione del 50% per la durata di 12 mesi, a favore del datore di lavoro che assuma con contratto a tempo determinato – ovvero in somministrazione - donne di qualsiasi età, prive di un impiego da almeno 6 mesi e residenti in determinate Regioni del Paese, ovvero donne, ovunque residenti, che siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi. Nell'ipotesi di trasformazione in contratto a tempo indeterminato la riduzione si	

<p>(legge di stabilità 2012); le zone suddette sono identificate tramite d.m.</p>	<p>prolunga per 18 mesi. Strumenti alternativi: contratto a termine o di somministrazione.</p>	
---	--	--

## **Articolo 1, commi 16-19 – Contratto di apprendistato**

### **Apprendistato: novità e conferme**

di Enrica Carminati, Michele Tiraboschi

Il testo di riforma del mercato del lavoro approvato dal Senato, nel confermare la scelta di valorizzare il contratto di apprendistato quale principale canale per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, in parte approva e in parte emenda le disposizioni in merito contenute nel disegno di riforma licenziato lo scorso 4 aprile dal Consiglio dei Ministri.

Diversi sono i punti di intervento sul d.lgs. n. 167/2011 (c.d. Testo Unico dell'apprendistato), volti sia a chiarire dubbi interpretativi emersi nei primi mesi di applicazione di tale recente riforma del contratto di apprendistato sia a modificare o integrare la relativa disciplina.

Sul primo fronte, in particolare, sono due i punti da segnalare.

In primo luogo l'aggiunta, nell'ambito dell'art. 2, comma 1, lett. m), del Testo Unico dell'apprendistato, di un inciso che puntualizza che, nelle ipotesi di recesso esercitato al termine del periodo di formazione ai sensi dell'art. 2118, «nel periodo di preavviso continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato». Precisazione sicuramente utile e scaturita dalla incertezza, da più parti sollevata, circa la gestione del rapporto proprio durante i giorni di preavviso che decorrono dallo "scadere" della fase formativa.

In secondo luogo, rispetto alla possibilità per le parti sociali di prevedere durate fino a cinque anni per l'apprendistato professionalizzante, si è sostituito l'inciso «per le figure professionali dell'artigianato individuate dalla contrattazione collettiva di riferimento» con quello «per profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento». Non è chiaro tuttavia, data la formulazione letterale dell'inciso, quale sia la corretta interpretazione da attribuire allo stesso, se sia volto, cioè, ad estendere a tutti i comparti la possibilità di prevedere durate fino a cinque anni – chiaramente per specifiche figure professionali –, dando seguito alla posizione assunta dal Ministero del lavoro in una recente risposta ad interpello <sup>1</sup>, o se, all'opposto, limiti l'ambito di applicazione al solo comparto artigiano, stante l'espresso riferimento alla "figura dell'artigiano", che trova una precisa definizione nella l. n. 443/1985 (legge quadro dell'artigianato).

Passando ora alle novità, la prima, significativa, già presente nel testo del 4 aprile e confermata in Senato, è l'aggiunta, tra i compiti che oggi sono demandati ad accordi interconfederali e contratti

---

<sup>1</sup> Risposta ad interpello n. 40 del 26 ottobre 2011.

collettivi, della definizione di una durata minima del contratto, non inferiore a sei mesi, fatti salvi i rapporti stagionali che il d.lgs. n. 167/2011 ammette tuttavia solo con riferimento all'apprendistato professionalizzante. La finalità di questa disposizione pare essere quella di garantire la solidità del percorso formativo del contratto, che può anche essere contenuto, soprattutto con riferimento a profili professionali che richiedono un basso livello di specializzazione, ma che certamente deve essere significativo e adeguato. In coerenza con l'impianto complessivo del Testo unico, la previsione non irrigidisce l'utilizzo dell'apprendistato in cicli stagionali, anche se è vero che non coglie l'occasione per chiarire l'applicabilità dell'apprendistato stagionale anche per il primo e il terzo livello, col rischio di penalizzare le poche sperimentazioni in atto di apprendistato "scolastico" (e per minorenni) come nel caso della virtuosa esperienza di Bolzano.

Il Senato ha poi riscritto la disciplina dei limiti numerici per le assunzioni in apprendistato, integrando e modificando quanto in merito disposto nella prima bozza di riforma.

Senza intervenire sul testo del 4 aprile, viene confermato che il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro ha facoltà di assumere, direttamente o indirettamente, può raggiungere il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate, rapporto che oggi è invece di 1 a 1. In piena coerenza con la volontà di valorizzare l'apprendistato – e parallelamente di limitare l'ambito di applicazione di altre forme contrattuali negli ultimi anni abusive – la norma amplia dunque i precedenti limiti numerici, con la precisazione, tuttavia, che le nuove regole saranno operative con esclusivo riferimento alle assunzioni decorrenti dal 1° gennaio 2013.

Conferma, inoltre, sia la possibilità – da decenni normata – per il datore che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o ne abbia in numero inferiore a tre, di assumere un massimo di tre apprendisti, sia la sopravvivenza, per il settore artigiano, delle norme di maggior favore di cui alla l. n. 443/1985.

Destano diverse perplessità, invece, le integrazioni che il Senato ha apportato alla suddetta disposizione generale.

Innanzitutto, ha stabilito che, per le imprese che occupano un numero di lavoratori inferiore a 10 unità, il rapporto apprendisti/lavoratori qualificati continua ad essere di 1/1. Non si comprende tuttavia la *ratio* di un simile intervento, che pare penalizzare le microimprese, che vedono così decisamente compresse le proprie prospettive di graduale crescita tramite l'inserimento di giovani. Inoltre, la contestuale previsione di percentuali di stabilizzazione minime, di cui a breve si dirà, nell'eliminare possibili rischi di abuso da parte delle imprese, rende del tutto inutile una previsione come questa.

Intervenendo, poi, nell'accesso dibattito che sul punto si è registrato negli ultimi mesi, il Senato, invece di cogliere l'opportunità di valorizzare e potenziare la funzione di *placement* dell'apprendistato tramite il concorso delle agenzie del lavoro, ha espressamente ribadito il divieto attuale di assumere in somministrazione apprendisti a tempo determinato – ipotesi questa originariamente ammessa nella bozza del 4 aprile – confermando, invece, la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti a tempo indeterminato (*staff leasing*). Per un commento sul punto si rinvia al contributo immediatamente successivo, basti qui mettere in luce alcuni limiti di tale previsione: per un verso, non chiarisce le modalità di utilizzo dell'apprendistato in *staff leasing*, con specifico riferimento alle causali e alla parità di trattamento retributivo; per altro verso, esclude incomprensibilmente la sinergia tra apprendistato e somministrazione a tempo determinato, là dove invece le agenzie del lavoro avrebbero potuto concorrere alla creazione di un più efficiente sistema di apprendistato a livello nazionale e locale, potenziando la qualità dei percorsi formativi e la diffusione del contratto su larga scala.

Luci e ombre caratterizzano anche l'introduzione, per legge, di una clausola di stabilizzazione cui sono vincolate le nuove assunzioni. Più nel dettaglio, si prevede che, a far data dall'entrata in vigore della riforma, le assunzioni di nuovi apprendisti siano subordinate alla conferma in servizio di almeno il 50%

degli apprendisti la cui fase formativa del contratto sia terminata nei 36 mesi precedenti. Solo per i primi 36 mesi di vita della riforma tale percentuale di conferma è fissata al 30%.

La clausola di stabilizzazione non è di per sé un qualcosa di nuovo, moltissimi Ccnl la prevedono proprio con riferimento alle assunzioni in apprendistato, e spesso con percentuali decisamente più elevate del 50%. La vera novità, sta nel fatto che ora è la legge ad introdurla per tutti i settori. La compressione dell'autonomia delle Parti sociali – e la conseguente alterazione degli equilibri fono ad ora creati – può allora trovare una spiegazione solo nella volontà di rendere effettiva tale clausola e le relative sanzioni, che sono puntualmente definite dalla norma in commento: gli apprendisti assunti in violazione di tali limiti sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto. Qualche perplessità desta l'individuazione del periodo di 36 mesi come riferimento, forse eccessivo. Resta peraltro tutto da valutare il raccordo, non preso in considerazione dal legislatore della riforma, tra la nuova disposizione e quella, non abrogata nel testo dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, che affida le percentuali di stabilizzazione alla contrattazione collettiva. L'interpretazione più corretta induce a propendere nel senso che la clausola legale opera esclusivamente in assenza di contratti collettivi e comunque in termini inderogabili rispetto a condizioni di minor favore previste dalla contrattazione collettiva.

Il Senato, intervenendo sull'originaria bozza del 4 aprile, ha escluso dall'ambito di applicazione della clausola di stabilizzazione i datori che occupano meno di 10 dipendenti; previsione che scongiura il rischio di un'eccessiva penalizzazione per le microimprese.

Ulteriormente, ha introdotto una previsione che ad una prima lettura pare ambigua e di difficile interpretazione, finalizzata forse a temperare la rigidità della clausola: «qualora non sia rispettata la suddetta percentuale di conferma è comunque consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati; di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti progressi».

Volto a fare chiarezza è, infine, il nuovo comma che puntualizza che dal computo – relativo alla clausola di stabilizzazione – sono esclusi i rapporti cessati per recesso durante la prova, per dimissioni e per licenziamento per giusta causa. Incuriosisce, a riguardo, l'assenza dell'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo, oltre al richiamo a tutte le altre ipotesi di recesso eventualmente contemplate dai singole Ccnl. Ancora una volta non è chiaro, in punto di stabilizzazione, il raccordo tra la nuova disposizione e le previsioni contenute nella contrattazione collettiva che non di rado fanno riferimento non solo a differenti percentuali e periodo ma anche a differenti criteri di computo.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 1, commi 16-19 – Contratto di apprendistato**

- Tra le funzioni che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 167/2011 (TU apprendistato) demanda ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale ) da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) si introduce la previsione di una durata minima del contratto non inferiore a sei mesi, fatti salvi i rapporti stagionali.
- Si chiarisce espressamente che, nelle ipotesi di recesso esercitato al termine del periodo di formazione ai sensi dell'art. 2118, nel periodo di preavviso continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato.



- Si riscrive l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011 in tema di limiti numerici. Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, direttamente o indirettamente, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate. Per i datori che occupano meno di dieci lavoratori tale rapporto è di 1 a 1. Il datore che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere un massimo di tre apprendisti. Per le imprese artigiane continuano a trovare applicazione le norme di maggior favore di cui alla l. n. 443/1985.

Tali regole valgono per le assunzioni con decorrenza dal 1° gennaio 2013. Alle assunzioni che decorrono prima di tale data si applica l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011 come originariamente formulato.

- Si esclude espressamente la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti a tempo determinato, mentre si conferma la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti a tempo indeterminato (*staff leasing*).

- È introdotta una clausola di stabilizzazione per cui, per i datori che occupano almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla conferma in servizio di almeno il 50% degli apprendisti la cui fase formativa del contratto sia terminata nei 36 mesi precedenti all'assunzione stessa.

Per i primi 36 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma del mercato del lavoro la suddetta percentuale è abbassata al 30%.

Si precisa che dal computo sono esclusi i rapporti cessati per:

- recesso durante il periodo di prova;
- dimissioni;
- licenziamento per giusta causa.


Si ammette che qualora non sia rispettata tale percentuale sia comunque consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati; di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi.







Gli apprendisti assunti in violazione dei suddetti limiti si considerano lavoratori subordinati a tempo indeterminato dalla data di costituzione del rapporto.







- Si modifica l'inciso dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011, relativo alla possibilità di prevedere durate fino a cinque anni per l'apprendistato professionalizzante, con riferimento ora a «profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento».

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Contratto di apprendistato

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Previsione di una durata minima del contratto non inferiore a sei	Previsione positiva ed equilibrata. Garantisce, per un verso, la solidità al percorso formativo del	

<p>mesi, fatti salvi i rapporti stagionali.</p>	<p>contratto. Non irrigidisce, per l'altro verso, l'utilizzo dell'apprendistato in cicli stagionali.</p>	
<p>Nelle ipotesi di recesso esercitato al termine del periodo di formazione ai sensi dell'art. 2118, nel periodo di preavviso continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato.</p>	<p>Risolve un dubbio interpretativo emerso in fase di prima applicazione del d.lgs. n. 167/2011.</p>	
<p>A decorrere dal 1° gennaio 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, direttamente o indirettamente, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate</li> <li>- per i datori che occupano meno di dieci lavoratori tale rapporto è di 1 a 1</li> </ul> <p>Il datore che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere un massimo di tre apprendisti.</p> <p>Per le imprese artigiane continuano a trovare applicazione le norme di maggior favore di cui alla l. n. 443/1985.</p>	<p>Coerentemente con la volontà di fare dell'apprendistato il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro amplia i precedenti limiti numerici.</p> <p>Penalizza le microimprese nell'accesso all'apprendistato, ma anche nelle prospettive di crescita graduale dell'azienda grazie all'inserimento di giovani. La contestuale previsione di percentuali di stabilizzazione minime, nell'eliminare possibili rischi di abuso da parte delle imprese, rende inutile una previsione come questa.</p> <p>Garantisce la possibilità di assumere apprendisti.</p> <p>Preserva la disciplina preesistente legate alle peculiarità dell'artigianato.</p>	   
<p>Esclusa la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti a tempo determinato. Confermata la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti a tempo indeterminato (staff leasing).</p>	<p>La previsione, nel confermare la possibilità di ricorrere all'apprendistato esclusivamente nell'ambito di somministrazioni a tempo indeterminato (c.d. <i>staff leasing</i>), è da giudicare negativamente. Per un verso non chiarisce le modalità di utilizzo dell'apprendistato in <i>staff leasing</i>, con specifico riferimento alle causali e alla parità di trattamento retributivo. Per l'altro verso esclude incomprensibilmente la sinergia tra apprendistato e somministrazione a tempo</p>	

	<p>determinato, là dove invece le agenzie del lavoro avrebbero potuto concorrere alla creazione di un più efficiente sistema di apprendistato a livello nazionale e locale potenziando la qualità dei percorsi formativi e la diffusione dell'apprendistato su larga scala.</p>	
<p>L'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla conferma in servizio di almeno il 50% degli apprendisti la cui fase formativa del contratto sia terminata nei 36 mesi precedenti all'assunzione stessa. Per i primi 36 mesi dall'entrata in vigore della riforma la percentuale di conferma è del 30%.</p> <p>I suddetti limiti operano con riferimento ai datori che occupano almeno 10 dipendenti.</p> <p>Dal computo sono esclusi i rapporti cessati per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recesso durante la prova;</li> <li>- dimissioni;</li> <li>- licenziamento per giusta causa.</li> </ul> <p>Qualora non sia rispettata la percentuale di conferma è comunque consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati; di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi.</p> <p>Gli apprendisti assunti in violazione dei suddetti limiti si considerano lavoratori subordinati a tempo indeterminato dalla data di costituzione del rapporto.</p>	<p>Non è chiaro il raccordo, non preso in considerazione dal legislatore della riforma, tra la nuova disposizione e quella, non abrogata nel testo dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, che affida le percentuali di stabilizzazione alla contrattazione collettiva. Inoltre 36 mesi è un periodo di riferimento eccessivamente lungo.</p> <p>Evita che le piccolissime imprese siano eccessivamente penalizzate.</p> <p>Previene dubbi interpretativi, tuttavia non è chiaro perché sia citata solo l'ipotesi di licenziamento per giusta causa e non anche per giustificato motivo; manca riferimento anche alle altre cause di recesso eventualmente previste dai singoli Ccnl.</p> <p>Previsione dalla formulazione ambigua e dalla finalità non chiara.</p> <p>Rende effettiva la regola</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p>
<p>Modifica l'inciso dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011, relativo alla possibilità di prevedere durate fino a cinque anni per l'apprendistato</p>	<p>Non è chiaro, data la formulazione letterale, se la finalità sia quella di estendere a tutti i comparti o all'opposto restringere al solo comparto artigiano la possibilità di prevedere durate della fase formativa del contratto fino a cinque anni.</p>	<p></p>

professionalizzante, con riferimento ora a «profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento».		
---	--	--

## **Articolo 1, comma 16 – Apprendistato in somministrazione**

# **Lo sviluppo dell'apprendistato in somministrazione: una altra occasione mancata**

di Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi

Per chi crede che l'apprendistato non sia un semplice contratto di lavoro – quanto, piuttosto, una leva strategica dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro sul terreno delle competenze e dei fabbisogni professionali del sistema produttivo – aveva lasciato ben sperare il testo di riforma originariamente presentato dal Governo lo scorso 5 aprile 2012. Riprendendo la bozza di Testo Unico dell'apprendistato, approvata in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 5 giugno 2011, il disegno di legge governativo (n. 3249/2012) chiariva infatti la possibilità di utilizzare l'apprendistato non solo per le somministrazioni a tempo indeterminato (come ora previsto dal d.lgs. n. 167/2011), ma anche per le somministrazioni a termine. Sebbene il disegno di legge non precisasse nulla in merito ad alcuni punti critici della combinazione tra le due tipologie contrattuali – in particolare in relazione alla possibile deroga al principio cardine della somministrazione della parità di trattamento retributivo – si trattava, indubbiamente, di un significativo passo in avanti rispetto al quadro normativo scaturito dalla recente riforma dell'apprendistato che, come noto e come confermato ora inequivocabilmente dal legislatore della riforma, non ammette la somministrazione a termine.

Il dibattito parlamentare, tuttavia, ha una volta ancora escluso detta possibilità che, pure, nel coniugare due strumenti di *placement*, pare potenzialmente virtuosa e in linea con la prospettiva della costruzione di un vero e proprio sistema di apprendistato entro cui collocare i singoli contratti individuali.

Il testo approvato al Senato – in risposta a una evidente forzatura delle parti sociali che, con l'avviso comune del 5 aprile 2012 tra Assolavoro, Felsa-Cisl e Uil-Temp, avevano ritenuto già oggi ammissibile tale combinazione – esclude categoricamente la possibilità di assumere apprendisti per somministrazioni a tempo determinato ex art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276 del 2003.

Si tratta, con tutta evidenza, di una occasione mancata, frutto probabilmente del pregiudizio che ancora oggi accompagna il lavoro tramite agenzia. Eppure, considerata l'attuale ineffettività della componente formativa e progettuale dell'apprendistato, in uno con l'emergenza occupazionale per i giovani, sarebbe stata questa una prospettiva quantomeno da sperimentare sul campo. Le agenzie di somministrazione di lavoro – per come strutturate e anche nell'ottica della dimensione polifunzionale chiaramente indicata dalla legge Biagi, ma ancora scarsamente praticata – avrebbero in effetti potuto svolgere un ruolo complessivamente positivo nella identificazione dei fabbisogni professionali e nella definizione dei singoli piani formativi individuali, garantendo altresì assistenza tecnica alle imprese (specie quelle di

medie e piccole dimensioni) nella gestione del contratto di apprendistato e delle relative problematiche che tanto ne hanno sin qui frenato lo sviluppo.

Oltre ad avvalersi delle cospicue risorse del fondo interprofessionale per la formazione continua dei lavoratori in somministrazione, le agenzie per il lavoro avrebbero peraltro potuto offrire ai lavoratori in missione – specie in un contesto come il nostro che registra una durata breve se non brevissima delle singole missioni <sup>1</sup> – una offerta formativa più articolata e meno legata a un singolo contesto produttivo, replicando così buone pratiche presenti nella esperienza comparata. Senza dimenticare che, in questa prospettiva, l'agenzia per il lavoro si sarebbe fatta direttamente carico della effettiva realizzazione del progetto formativo individuale, con ciò rafforzando l'esigua componente formativa dell'apprendistato almeno per come lo conosciamo oggi in Italia rendendola effettivamente rispondente alle esigenze della realtà produttiva e della crescita professionale degli apprendisti, chiamando le stesse Agenzie ad innovarsi, svolgendo un ruolo da protagoniste nel sistema apprendistato, quale punto di raccordo tra i diversi attori.

Considerazioni, queste ultime, non estranee nemmeno al dibattito parlamentare. Il testo della riforma da ultimo votato al Senato riportava un emendamento che andava proprio in questa direzione. In particolare, si disponeva l'introduzione di una lettera ulteriore all'art. 20 comma 3 del d.lgs. n. 276/2003, nella prospettiva di allargare l'alveo delle ipotesi di ammissibilità dello *staff leasing*, che pertanto avrebbe potuto essere utilizzato «in tutti i settori produttivi privati, in caso di utilizzo di uno o più lavoratori assunti dal somministratore con contratto di apprendistato, secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011».

L'emendamento a bene vedere non riguardava però lo *staff-leasing* in senso stretto ma introduceva, a ben vedere, una ipotesi intermedia tra somministrazione a termine *standard* e somministrazione a tempo indeterminato. Una sorta di ibrido. L'emendamento si riferiva, infatti, ad una somministrazione «di durata massima coincidente con la durata del contratto di apprendistato prevista, per il tipo di mansione, dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore». Una somministrazione di durata anche più lunga di quella *standard* che avrebbe ben potuto essere anche di 5 anni.

Una proposta interessante sotto più di un punto di vista. L'utilizzo dell'apprendistato in somministrazione avrebbe incontrato una più facile diffusione non solo nel settore privato ma anche potenzialmente in quello pubblico se diversamente formulata.

Si sarebbe consentito alle Agenzie di potersi specializzare in missioni più lunghe con una formazione specialistica *ad hoc* da utilizzare anche come leva di *retention*. Ai giovani si sarebbe consentito di essere coinvolti in un più proficuo percorso formativo unico e sistematico, non frammentato in diverse missioni, magari tra loro prive di raccordo contenutistico, come invece previsto nell'accordo del 5 aprile 2012. Alle aziende si sarebbe data l'occasione di sperimentare modi nuovi di gestione delle risorse umane, utilizzando forme qualificate di flessibilità, anche di lungo periodo.

Infine, questa tipologia "ibrida", avrebbe potuto consentire, se l'emendamento fosse stato diversamente formulato anche l'apprendistato in somministrazione nella pubblica amministrazione, oggi precluso se non nel settore dei servizi alla persona, unico caso in cui lo *staff leasing* è consentito anche nel settore pubblico. Si è persa, almeno fino ad ora, una altra occasione per creare sinergie nuove nella strada anche di uno svecchiamento complessivo del sistema pubblico e della razionalizzazione delle forme di flessibilità auspicata dall'Intesa del 3 maggio 2012 e dallo stesso testo della riforma laddove prevede un'armonizzazione delle normative del settore pubblico e privato.

---

<sup>1</sup> Dal rapporto Ciett sul mercato internazionale della fornitura professionale di manodopera risulta, infatti, che l'Italia si colloca ultima nella lista della durata delle missioni, che nel 66% dei casi non superano il mese. In questo senso, l'ammissibilità di missioni in apprendistato avrebbe probabilmente contribuito non solo all'effettività della componente formativa dell'istituto, ma anche a una ulteriore evoluzione positiva della somministrazione di lavoro nell'ottica della promozione di un mercato del lavoro inclusivo e della occupabilità dei giovani, là dove missioni brevi stanno a indicare un utilizzo ancora marginale della somministrazione in funzione di esigenze di mera flessibilità del lavoro. Cfr. Ciett, *The agency work industry around the world*, 2011, rispettivamente 27 (durata missioni) e 39, 48, 52 (occupabilità).

Seppure convincente nei contenuti, la formulazione dell'emendamento avrebbe, forse dovuto essere strutturalmente diversa, per evitare interpretazioni restrittive. Ad esempio, invece di aggiungere un'ipotesi nuova di ammissibilità dello *staff leasing*, facendo nascere perplessità circa la configurabilità giuridica di una somministrazione a tempo indeterminato di durata massima, si sarebbe potuto inserire la previsione in questione in un diverso comma, attribuendo configurabilità giuridica autonoma a questa nuova tipologia di somministrazione che avrebbe potuto essere il canale di accesso privilegiato all'apprendistato, non solo professionalizzante.

Ad ogni buon conto, la disposizione in questione non compare nel testo depositato alla Camera e appare visibilmente cancellata a penna nel testo da ultimo discusso in Senato. Il ritiro dell'emendamento che non è stato nemmeno sottoposto al voto, pare sia stato determinato dalla mancanza della relazione sulla copertura finanziaria che deve accompagnare ogni norma.

I limiti della riforma del lavoro, in punto di sinergia tra apprendistato e somministrazione, non si fermano tuttavia qui. Sebbene, quindi, venga confermata la possibilità di ricorso del contratto di apprendistato nel caso di somministrazioni a tempo indeterminato ex art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003, non si chiarisce sul piano operativo come ciò possa avvenire.

L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 – come recentemente modificato dal d.lgs. n. 24/2012 di attuazione della direttiva europea n. 2008/104 – dispone infatti in termini generali e inderogabili che, per tutta la durata della missione presso un utilizzatore, tutti «i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte». L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 prevede giustamente che «la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti, locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13 (dello stesso decreto legislativo n. 276/2003)».

Orbene, se il progetto Monti-Fornero abroga espressamente, articolo 1 comma 10, la possibilità – pure ammessa dalla direttiva n. 2008/104, là dove espressamente recepita dai legislatori nazionali in fase di trasposizione – di derogare al principio di parità di trattamento in presenza di specifici percorsi formativi e/o di inserimento in somministrazione di gruppi svantaggiati tra cui vanno annoverati i giovani <sup>2</sup> – sarà possibile, senza alcuna specifica previsione di legge, applicare alla somministrazione in apprendistato il sotto-inquadramento o la percentualizzazione retributiva? La parità di trattamento si misura, in altri termini, in relazione a un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, o sono possibili deroghe con riferimento alla tipologia contrattuale di raffronto (un contratto di apprendistato, ma allora perché non anche un contratto a termine o un contratto di inserimento)?

Una risposta certa a questi interrogativi non si trova nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, anche se è fuori discussione che, in termini di successione delle leggi nel tempo, la possibilità per la contrattazione collettiva nazionale di sotto-inquadramento o percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista è collocata in una disposizione di legge – l'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011 – precedente tanto al d.lgs. n. 24/2012 di attuazione della direttiva europea che sancisce il principio di parità di trattamento <sup>3</sup> quanto alla (oramai prossima) riforma del lavoro che, appunto, esclude l'unica ipotesi ad oggi ammissibile di deroga. Così che, ancora una volta e se non vi saranno modifiche nel corso del dibattito parlamentare sul disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, dovremo

---

<sup>2</sup> Per la verità il Regolamento comunitario 2008/800/CE, diversamente da quello precedente non include tutti i giovani indifferentemente nella nozione di "svantaggiato" ma solo quelli che rientrano in determinate categorie tipologiche.

<sup>3</sup> Il principio di parità di trattamento previsto dalla direttiva n. 2008/104 può non trovare applicazione, previa consultazione delle parti sociali, solo con riferimento ai «contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici» (così il comma 3 dell'art. 1 della direttiva).

attendere l'intervento dei giudici nazionali – forse della Corte di Giustizia europea – per avere questo importante chiarimento.

L'emendamento, di cui si è detto sopra, nel riferirsi espressamente all'apprendistato in somministrazione, potrebbe avere anche il merito, se esteso, di specificare anche il trattamento retributivo applicabile all'apprendista, disponendo espressamente il rinvio sul punto alla applicazione del contratto collettivo applicato dall'utilizzatore, suffragando così ogni dubbio e costituendo il punto di partenza per la costruzione di un sistema apprendistato innovativo nelle forme e nei contenuti.


## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, comma 16 – Apprendistato in somministrazione

- È espressamente esclusa in ogni caso la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti nell'ambito di una somministrazione a tempo determinato ai sensi dell'art. 20 comma 4 del d.lgs. n. 276 del 2003.
- Si prevede l'abrogazione degli art. 23 comma 2 e 13 lett. a) del d.lgs. n. 276 del 2003. Viene meno la possibilità per le Agenzie Per il Lavoro di assumere lavoratori svantaggiati nell'ambito di politiche attive e di *workfare* e specifici piani di inserimento e riqualificazione in deroga al principio della parità di trattamento retributivo mettendo così in forse anche la stessa configurabilità dell'apprendistato.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE


### Disposizioni a confronto: apprendistato tra somministrazione a termine e a tempo indeterminato

Articolo	Contenuto	Potenzialità/criticità	Valutazione
Disegno di Legge n. 5256/2012, Art. 1 comma 16	Si esclude espressamente e in ogni caso la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti nell'ambito di una somministrazione a tempo determinato ai sensi dell'articolo 20 comma 4 del d.lgs. n. 276 del 10 settembre 2003	Si dispone espressamente l'esclusione della possibilità di utilizzare l'apprendistato nell'ambito delle somministrazioni a termine senza prevedere una correlativa e opportuna estensione delle ipotesi dello <i>staff-leasing</i> depotenziando l'istituto. Si rinuncia ad una possibilità che avrebbe consentito di coniugare in	



		maniera innovativa due strumenti di <i>placement</i> , in linea con la prospettiva della costruzione di un vero e proprio sistema di apprendistato entro cui collocare i singoli contratti individuali	
<b>Testo dell'emendamento proposto al Senato</b>	<p>Si prevedeva di aggiungere un'ulteriore ipotesi di ammissibilità dello <i>staff leasing</i> disponendo l'utilizzabilità dello stesso in tutti i settori produttivi privati, in caso di utilizzo di uno o più lavoratori assunti dal somministratore con contratto di apprendistato.</p> <p>L'emendamento prevedeva anche che in questi casi la durata massima della somministrazione coincidesse con la durata del contratto di apprendistato prevista dal contratto collettivo.</p>		
<b>Testo proposto dal Governo, art. 5</b>	<p>I numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro ai sensi dell'articolo 20, commi 3 e 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro.</p>		
<b>Accordo del 5 aprile in materia di apprendistato professionalizzante in somministrazione, art. 1</b>	<p>L'Accordo, a fronte dell'assunzione a tempo indeterminato da parte dell'agenzia consente che l'apprendistato possa innestarsi anche nell'ambito di diversi rapporti di somministrazione a termine: l'apprendista viene assunto a tempo indeterminato dall'Agenzia mediante un contratto di apprendistato professionalizzante, svolto secondo un percorso formativo eseguito presso un solo utilizzatore o presso diverse imprese utilizzatrici.</p>		
<b>TU apprendistato art. 2 comma 3</b>	<p>Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso.</p>		
<b>TU apprendistato 5 maggio 2011, versione approvata dal Consiglio dei Ministri</b>	<p>Il Testo Unico nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri consentiva espressamente la possibilità di inserire gli apprendisti nell'ambito di una somministrazione sia a termine che a tempo indeterminato. Infatti si prevedeva che la disposizione relativa ai limiti numerici non si applicasse alle "ipotesi di somministrazione di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276"</p>		

## Disposizioni a confronto: Apprendistato, sotto-inquadramento e parità di trattamento

<p><b>Disegno di legge n. 5256/2012, art. 1 comma 10</b></p>	<p>Si prevede l'abrogazione degli art. 23 comma 2 e 13 lett. a) del decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003. Viene meno la possibilità per le Agenzie Per il Lavoro di assumere lavoratori svantaggiati nell'ambito di politiche attive e di <i>workfare</i> e specifici piani di inserimento e riqualificazione in deroga al principio della parità di trattamento retributivo mettendo così in forse anche la stessa configurabilità dell'apprendistato.</p>	<p>Non è chiaro come sarà configurabile l'apprendistato nell'ambito della somministrazione, venendo meno l'unica ipotesi di deroga al principio della parità di trattamento retributiva prevista dalla normativa in materia di somministrazione. La disposizione contenuta nella Direttiva comunitaria sul punto non viene recepita e quindi non è direttamente applicabile nel nostro ordinamento. Da chiarire quale parametro utilizzare per la misurazione della parità di trattamento: un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, o sono possibili deroghe con riferimento alla tipologia contrattuale di raffronto (un contratto di apprendistato, ma allora perché non anche un contratto a termine o un contratto di inserimento)?</p>	
<p><b>Direttiva 2008/104/CE</b></p>	<p>Il considerando 15 prevede che a fronte dell'assunzione a tempo indeterminato da parte dell'agenzia possano essere previste deroghe alle norme applicabili nell'impresa utilizzatrice. Inoltre l'articolo 2 prevede che gli Stati membri, possano previa consultazione delle parti sociali, prevedere che le disposizioni della direttiva (parità di trattamento inclusa) non si applichino ai contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici</p>		

## **Articolo 1, comma 20 – Lavoro a tempo parziale**

### **Nuove clausole elastiche e flessibili: meno flessibilità, più incertezze**

di Pierluigi Rausei\*, Roberta Scolastici

Con riferimento ai rapporti a tempo parziale, l'intervento emendativo della Commissione Lavoro del Senato conferma, nella sostanza, la proposta del Governo, che inserisce nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, in relazione alle previsioni contrattuali collettive in tema di clausole elastiche e flessibili, una nuova disposizione ingessante per l'impresa.

Occorre ricordare che, secondo la disciplina vigente, tali clausole consentono di variare l'orario di lavoro e di procedere a modificare la collocazione temporale della prestazione, in base alle esigenze organizzative datoriali e previa concordata informativa al lavoratore.

L'art. 1, comma 20, lett. a) dell'ultimo documento approvato, introduce la necessità che i contratti collettivi stabiliscano, non solo le condizioni e le modalità con cui il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa o variarne in aumento la durata e ad individuare i limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione di lavoro (come già dispone l'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 61/2001) ma anche una indicazione specifica circa le condizioni e le modalità con le quali il lavoratore può richiedere «la eliminazione ovvero la modifica delle clausole flessibili e delle clausole elastiche». In altri termini i contratti collettivi dovranno disciplinare i casi in cui è data al lavoratore, la facoltà di esprimere un "ripensamento" nel caso di part-time flessibile o elastico, con la possibilità di porre nel nulla le predette clausole.

Inoltre, l'art. 1, comma 20, lett. b), modificando l'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 61/2000, interviene in materia di consenso scritto ed obbligatorio del dipendente all'introduzione delle clausole flessibili ed anche elastiche nei rapporti di lavoro part-time di tipo verticale e misto, introducendo, a favore di alcune tipologie di dipendenti che abbiano già manifestato il consenso alla suddetta clausola, la facoltà di revocare la precedente manifestazione di volontà. Segnatamente trattasi dei lavoratori affetti da patologie oncologiche (art. 12-bis, d.lgs. n. 61/2000) e dei lavoratori studenti, iscritti e frequentanti corsi regolari di studio in scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale abilitate al rilascio di titoli di studio legali (art. 10, comma 1, l. n. 300/1970).

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

L'intervento si pone in netta controtendenza rispetto a quanto recentemente previsto dallo stesso Legislatore con la legge di stabilità 2012 (l. n. 183/2011) che, in linea con la direttiva 97/81/CE, andava nell'ottica di una chiara semplificazione dell'istituto del lavoro a tempo parziale. Eppure sono passati solo pochi mesi, da quando l'art. 22, comma 4, della l. n. 183/2011 ha ripristinato (a far data dal 1° gennaio 2012) alcune fra le innovazioni più rivoluzionarie apportate dal d.lgs. n. 276/2003, già abrogate dalla l. n. 247/2007, con l'introduzione di clausole elastiche e flessibili. Sempre nell'ottica di una maggiore flessibilità, il medesimo provvedimento ha abrogato le disposizioni del d.lgs. n. 61/2000, che subordinavano l'accordo di trasformazione da full-time a part-time alla convalida da parte della Direzione Territoriale (già Provinciale) del Lavoro territorialmente competente. In altri termini viene valorizzata la volontà reciproca delle parti, quale strumento più genuino per la definizione della collocazione oraria prestazione di lavoro.

Tale prospettiva, seppure radicalmente mutata di lì a pochi mesi, come mostra chiaramente il d.d.l. di Riforma, muoveva verso l'obiettivo comunitario, esplicitamente dichiarato, di incentivare i lavoratori e le lavoratrici part-time. Ed infatti nel preambolo della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale – concluso dall'Unice (Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro), dal Ceep (Centro europeo dell'impresa pubblica) e dalla Ces (Confederazione europea dei sindacati) – si legge che l'Accordo «rappresenta la volontà delle parti sociali di definire un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e per contribuire allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale su basi che siano accettabili sia per i datori di lavoro, sia per i lavoratori» e che gli Stati membri si sono impegnati a sviluppare «sistemi di protezione sociale capaci di adattarsi ai nuovi modelli di lavoro e di offrire una tutela sociale appropriata alle persone assunte nel quadro di queste nuove forme di lavoro». Se la direttiva va nella direzione di promuovere il part-time, incoraggiando la massima flessibilità, il provvedimento di Riforma si muove verso la strada opposta.

Per di più il Legislatore, se da un lato, in presenza di determinati requisiti soggettivi (lavoratori studenti e lavoratori affetti da patologie oncologiche), nella prestazione a tempo parziale di tipo verticale o misto, conferisce un vero e proprio diritto di revoca del consenso con riferimento alle clausole elastiche e nella generalità dei part-time alle clausole flessibili (art. 1, comma 20, lett. b), dall'altro non fissa un termine entro il quale tale diritto possa essere esercitato. Se ne deve dedurre che, se il lavoratore comunicasse la propria volontà di recedere dalle suddette clausole il giorno prima o addirittura il giorno stesso in cui avrebbe dovuto svolgere la programmata prestazione – posto che nulla lo esclude a livello normativo – il datore di lavoro si troverebbe in serie difficoltà circa l'organizzazione delle attività lavorative. Si pensi in particolare a quelle realtà aziendali in cui sono impiegati molti giovani studenti, coniugando lavoro e studio, come nella grande distribuzione, dove la giovane età della forza lavoro si unisce spesso ad un sovente ricorso a clausole flessibili ed elastiche. Ebbene, in tali contesti l'organizzazione del lavoro potrebbe essere concretamente esposta a numerose ed imprevedibili modifiche, che il datore di lavoro, in tempi brevissimi, dovrebbe essere in grado di gestire.

Lo stesso si verificherebbe qualora la contrattazione collettiva, chiamata a «stabilire condizioni e modalità che consentono al lavoratore di richiedere la eliminazione ovvero la modifica delle clausole flessibili e elastiche» ai sensi dell'art. 1, comma 20, lett. a) del testo emendato, al pari del Legislatore, regolasse solo le ipotesi di revoca, senza porre dei limiti temporali all'esercizio della stessa. In tale quadro, tra ulteriori vincoli e mancanza di certezze, viene da chiedersi se le clausole elastiche e flessibili potranno ancora essere considerate uno strumento utile per gestire in modo flessibile l'attività d'impresa.

La prospettiva del d.d.l., dunque, non sembra tanto quella di «incentivare l'impiego virtuoso dell'istituto ostacolandone l'utilizzo quale copertura di utilizzi irregolari di lavoratori» (così si legge nella relazione di accompagnamento del testo), ma piuttosto quella di limitare il ricorso ad un istituto che rimetteva alla volontà e alla libertà delle parti la possibilità di coniugare le esigenze dell'impresa con quelle, personali e familiari, del singolo lavoratore.

Tuttavia occorre evidenziare una nota positiva del testo emendato, che rispetto alla previsione originaria del d.d.l. presentato dal Governo, ha eliminato il preannunciato «obbligo di comunicazione amministrativa» che avrebbe dovuto essere «contestuale al già previsto preavviso di cinque giorni da dare al lavoratore in occasione di variazioni di orario attuate in applicazione delle clausole elastiche o flessibili». Tali comunicazioni obbligatorie, che si sarebbero dovute effettuare tramite sms, fax o PEC, avrebbero indubbiamente rappresentato un ulteriore elemento di complicazione, un onere amministrativo fortemente limitante per l'impresa.


## SCHEDA RIEPILOGATIVA



### Articolo 1, comma 20 – Lavoro a tempo parziale

- Il Legislatore della riforma apporta significative modifiche ai commi 7 e 9 dell'articolo 3 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, nell'ambito dei rapporti a tempo parziale anche di tipo verticale o misto:
  - 1) viene previsto che i contratti collettivi possono stabilire condizioni e modalità che consentono al lavoratore di richiedere la eliminazione ovvero la modifica delle clausole flessibili ed elastiche.
  - 2) viene introdotta, a favore di alcune categorie di lavoratori che abbiano già manifestato il consenso alla clausola flessibile od elastica, la facoltà di revocare la precedente manifestazione di volontà. In particolare tale facoltà è concessa:
    - a) nel caso di lavoratori studenti (art. 10, comma 1, dello Statuto dei lavoratori);
    - b) ai lavoratori affetti da patologie oncologiche (art. 12-bis del d.lgs. n. 61/2000);
    - c) nelle ulteriori ipotesi individuate dai contratti collettivi.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Lavoro a tempo parziale

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Nei rapporti di lavoro in regime di part-time, i contratti collettivi possono stabilire condizioni e modalità che consentono al lavoratore di richiedere la eliminazione ovvero la modifica delle clausole flessibili ed elastiche.</p>	<p>La nuova disposizione, rimettendo ai contratti collettivi l'indicazione delle circostanze in cui è data al lavoratore, la facoltà di esprimere un "ripensamento" nel caso di clausole elastiche e flessibili, lascia le imprese in uno stato di incertezza, non potendo più fare affidamento sulla organizzazione del lavoro precedentemente programmata d'accordo con il lavoratore. Il dipendente, infatti, potrebbe decidere non solo di modificare, ma anche di eliminare completamente le predette clausole.</p>	

	<p>L'intervento si pone in netta controtendenza rispetto a quanto recentemente previsto dallo stesso Legislatore con la legge di stabilità 2012, che in linea con la normativa comunitaria ha promosso una chiara semplificazione dell'istituto del part-time.</p>	
<p>Introdotta a favore del lavoratore che abbia già manifestato il consenso alla clausola flessibile od elastica, la facoltà di revocare la precedente manifestazione di volontà, nell'ipotesi di lavoratori studenti ovvero di lavoratori affetti da patologie oncologiche.</p>	<p>Per tali soggetti (in ragione della maggiore tutela che si vuole riconoscere al rispettivo <i>status</i>) viene previsto uno specifico diritto di revoca rispetto all'utilizzo di clausole flessibili od elastiche.</p> <p>Tuttavia non sono individuati i termini entro i quali lo stesso possa essere esercitato. Se ne deve dedurre che il lavoratore potrebbe manifestare la propria volontà di recedere dalle suddette clausole il giorno prima o addirittura il giorno stesso in cui avrebbe dovuto svolgere la programmata prestazione, con gravi ripercussioni nella organizzazione del lavoro dell'impresa.</p>	  

## **Articolo 1, comma 21 – Lavoro intermittente Fatto salvo (almeno) il contratto di lavoro intermittente**

di Pierluigi Rausei\*, Roberta Scolastici

Il contratto di lavoro intermittente (c.d. *job on call*, ossia contratto a chiamata) che dal d.d.l. del Governo, sembrava destinato a permanere nell'ordinamento in via meramente residuale, risulta invece rivitalizzato dalle misure emendative introdotte dalla Commissione lavoro del Senato. Viene così ripristinata, nell'ambito dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, la possibilità di stipula del contratto a chiamata per «periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno», completamente abrogata nella proposta iniziale.

Anche le dimensioni applicative, in particolare il riferimento al requisito soggettivo, ovvero al limite di età, che consentiva sempre di ricorrere all'istituto nei confronti di soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età, ovvero di lavoratori con più di 45 anni di età (anche pensionati, e a prescindere dallo stato di disoccupazione) del tutto eliminato dall'art. 7, comma 1, lett. a) del d.d.l. originario, è stato parzialmente reintrodotta, seppure con alcune modifiche. Ed infatti il comma 21 dell'art. 1, lett. a), va a riscrivere il comma 2 dell'art. 34, del d.lgs. n. 276/2003, disponendo che il contratto di lavoro intermittente «può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di cinquantacinque anni di età e con soggetti con meno ventiquattro anni di età» che potranno svolgere prestazioni lavorative a chiamata entro il compimento del venticinquesimo anno di età. Il mancato richiamo esplicito ai pensionati, non sembra escludere nei loro confronti l'applicazione del nuovo contratto, posto che nessuna disposizione lo preclude.

Il provvedimento conferma, invece, la totale abrogazione dell'art. 37, comma 2, che consentiva lo svolgimento di lavoro intermittente per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno individuati dalla contrattazione collettiva. Tuttavia, venendo meno tale previsione, e conseguentemente il richiamo alla stessa da parte dell'art. 34, comma 1, viene a mancare un riferimento normativo utile a parametrare la "determinatezza" dei periodi entro i quali sia possibile svolgere la prestazione.

Se ne deve dedurre che l'individuazione dei «periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno» sia rimessa totalmente alle parti individuali del contratto di lavoro intermittente, potendosi

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

richiamare i contenuti della circolare ministeriale n. 4 del 3 febbraio 2005<sup>1</sup> soltanto come parametro orientativo "minimo" garantito, ma non per questo obbligatorio e inderogabile.

D'altro canto, viene fatto salvo anche l'art. 40, che prima dell'intervento emendativo del Senato, con effetti immediati ed incisivi, era stato completamente eliminato, escludendo la possibilità di avviare rapporti di lavoro a chiamata con riferimento allo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente nei confronti dei soggetti individuati dal decreto ministeriale 23 ottobre 2004, che a sua volta rinvia Regio Decreto 6 dicembre 1923, n. 2657. Nonostante alcune delle figure professionali ivi richiamate<sup>2</sup> risalcano a tempi remoti<sup>3</sup>, il provvedimento consente di ricorrere al lavoro a chiamata in alcuni settori, come quello del turismo, in cui esso è diventato strumento essenziale, utilizzato annualmente per l'assunzione di circa 70.000 lavoratori<sup>4</sup>. Se la riforma non fosse stata emendata, le causali oggettive per l'intermittente sarebbero state drasticamente abrogate, e si sarebbe dovuto fare riferimento esclusivamente alle esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale.

Tuttavia la nuova normativa, con la totale eliminazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 276/2003, va a cancellare alcuni elementi portanti della disciplina oggi vigente. In particolare, se con l'abrogazione del primo comma, si dispone che ai lavoratori intermittenti con obbligo di risposta alla chiamata per prestazioni da rendersi il fine settimana, nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali l'indennità di disponibilità deve essere corrisposta anche ove non vi sia stata una effettiva chiamata nei periodi di riferimento, con l'abrogazione del secondo comma, si abolisce la facoltà riconosciuta dal d.lgs. n. 276/2003 ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale di individuare ulteriori periodi predeterminati nei quali poter assumere con contratto di lavoro intermittente.

Inoltre, «al fine di rendere più trasparente il ricorso a tale contratto» (così si legge nella relazione di accompagnamento) l'art. 1, comma 21, lett. b) del d.d.l. emendato introduce nell'art. 35 del d.lgs. n. 276/2003 un nuovo comma 3-bis, in forza del quale, prima dell'inizio della prestazione lavorativa ovvero di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a 30 giorni del lavoratore intermittente, il datore di lavoro deve darne comunicazione alla Direzione territoriale del lavoro competente per territorio, specificandone la durata, sia mediante sms, fax o posta elettronica, anche non certificata, che con modalità semplificate individuate con apposito decreto interministeriale. Dunque, con l'entrata in vigore della nuova disciplina, il datore di lavoro sarà tenuto ad effettuare una comunicazione preventiva

---

<sup>1</sup> La circ. ministeriale n. 4/2005 declinava la definizione puntuale dei fine settimana, dei periodi delle ferie estive e delle vacanze natalizie e pasquali. Così doveva intendersi per week-end il periodo che va dal venerdì pomeriggio, dopo le ore 13.00, fino alle ore 6.00 del lunedì mattina successivo. Mentre per "vacanze natalizie" ci si conformava alla prassi dei pubblici esercizi e della grande distribuzione, ampliando la sfera di applicabilità del contratto, ricondotto al "clima" natalizio per tutto il periodo compreso fra il 1° dicembre e il 10 gennaio. Analogamente veniva definito come "vacanze pasquali" il periodo che va dalla domenica delle Palme al martedì successivo il Lunedì dell'Angelo. Infine, con riferimento alle ferie estive il Ministero sposava una nozione di "estate" non meramente stagionale, comprendendo nella locuzione temporale tutti i giorni che vanno dal 1° giugno al 30 settembre.

<sup>2</sup> Segnatamente, il r.d. n. 2657/1923, fa riferimento a quelle occupazioni «che richiedono un lavoro discontinuo o di semplice attesa o custodia, alle quali non è applicabile la limitazione dell'orario sancita dall'art. 1 del d.l. 15 marzo 1923, n. 692» tra cui: custodi, guardiani diurni e notturni, guardie, portinai, fattorini, camerieri, personale di servizio e di cucina negli alberghi, trattorie, esercizi pubblici in genere, carrozze-letto, carrozze ristoranti e piroscafi, personale addetto ai trasporti di persone e di merci, magazzinieri, cavallanti, stallieri e addetti al governo dei cavalli e del bestiame da trasporto, nelle aziende commerciali e industriali, addetti a centralini telefonici, personale addetto alle gru, capistazione di fabbrica e personale dell'ufficio ricevimento bietole nella industria degli zuccheri, ecc.

<sup>3</sup> A tale riguardo il Ministero del lavoro, con la circ. n. 4/2005, ha chiarito che il richiamo alle tipologie di attività contenute nel citato Regio Decreto deve intendersi nel senso di una individuazione delle attività come «parametro di riferimento oggettivo per sopperire alla mancata individuazione da parte della contrattazione collettiva alla quale il decreto ha rinviato per l'individuazione delle esigenze a carattere discontinuo ed intermittente specifiche per ogni settore».

<sup>4</sup> Si legga P. Tomassetti, A. Stoccoro (a cura di), *Turismo: ombre e luci della Riforma del lavoro*, Boll. speciale Adapt del 20 marzo 2012, n. 8.



in occasione di ogni chiamata al lavoro (in luogo di una unica comunicazione iniziale). In sostanza, una volta effettuata la comunicazione preventiva obbligatoria per l'instaurazione del rapporto di lavoro intermittente (tramite il Sistema CO con il modello *UniLav*) per ogni successiva chiamata sarà necessaria una comunicazione alla Direzione territoriale del lavoro (tramite fax o PEC).

L'art. 1, comma 22 del d.d.l. prevede, infine, uno specifico regime transitorio, stabilendo che i contratti di lavoro intermittente già sottoscritti al momento della entrata in vigore della riforma, che risultino incompatibili con le nuove disposizioni, cessano di produrre effetti alla scadenza dei 12 mesi successivi alla data di vigenza della riforma.

Il *job on call*, oltre ad avere l'indubbio merito di avere consentito l'emersione di migliaia di posti di lavoro in nero, o propriamente sommerso, soprattutto con riferimento a pensionati e studenti, ha altresì il vantaggio di essere un importante strumento di flessibilità per l'impresa. Ed infatti, l'istituto non solo consente di assumere in ragione della intermittenza o discontinuità della prestazione lavorativa, modulando l'attività ai flussi di domanda che cambiano, ma ha altresì il vantaggio di non essere soggetto ai rigidi vincoli del lavoro subordinato a tempo determinato, di cui al d.lgs. n. 368/2001. In particolare, il Ministro del Lavoro, con Circolare n. 4/2005, ha esplicitamente chiarito che con riferimento alla assunzione con contratto a chiamata a tempo determinato non è applicabile la disciplina del d.lgs. n. 368/2001, che infatti non è espressamente richiamata dal d.lgs. n. 276/2003 come avviene invece, per esempio, con riferimento al contratto di inserimento al lavoro (che la nuova disciplina si propone di abrogare *in toto*). Peraltro anche le ragioni che legittimano la stipulazione del contratto a termine sono, in questo caso, espressamente indicate dalla legge per cui sarebbe inappropriato il richiamo all'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001. Dunque, nel caso assunzione a termine con contratto di lavoro intermittente, non è necessario apporre una causale giustificativa, né rispettare il periodo di intervallo obbligatoriamente previsto per i contratti a termine (di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 368/2001, così come modificato dall'art. 1, comma 9 del provvedimento di riforma) nelle ipotesi di riassunzione.

Rispetto alla prima versione dell'istituto, si confermano i divieti originariamente previsti. Il contratto di lavoro intermittente, continuerà quindi ad essere vietato per la sostituzione di lavoratori in sciopero, così come presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, nei sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni oppure presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti od una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a chiamata (salvo diversa disposizione degli accordi sindacali), nonché da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del d.lgs. n. 81/2008 (così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009).

Al datore di lavoro che ometta la comunicazione preventiva prevista di cui al nuovo comma 3 *bis* dell'art. 35, per ciascun lavoratore interessato, verrà comminata una sanzione pecuniaria amministrativa da 400 euro a 2.400 euro, per la quale è esclusa la procedura di diffida precettiva (di cui all'art. 13 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124). Rispetto al testo originario proposto dal Governo la sanzione (che andava da 1.000 euro a 6.000 euro) è stata incisivamente ridotta. Tuttavia, anche nel nuovo disegno edittale, l'ammontare della stessa appare totalmente incongruo rispetto al valore della condotta antidoverosa, trattandosi di una omessa comunicazione, e non di una mancata attivazione di trattamenti sostanziali di tutela. Se raffrontata con altri inadempimenti in materia di comunicazioni obbligatorie, del tutto similari, è evidente la sproporzione fra la sanzione amministrativa prevista per quelle violazioni – da 100 a 500 euro, art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 – e quella che si vorrebbe oggi irrogare per la mancata comunicazione preventiva dei giorni di effettiva chiamata, con riguardo a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, comma 21 – Lavoro intermittente







- Viene mantenuto, seppure con alcune modifiche l'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, sui requisiti soggettivi che consentono di ricorrere "in ogni caso" al lavoro intermittente.




In particolare, secondo la nuova norma, così come emendata, il contratto di lavoro intermittente può essere concluso:

- a) per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi e, in via sussidiaria, dal D.M. 23 ottobre 2004;
  - b) con soggetti con più di 55 anni di età e con soggetti con meno di 24 anni di età (le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età);
  - c) per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno.
- Si dispone l'abrogazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 276/2003, che stabiliva:
    - a) la corresponsione della indennità di disponibilità, per prestazioni da rendersi il fine settimana, nonché nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali, soltanto in caso di effettiva chiamata da parte del datore di lavoro;
    - b) la previsione da parte dei contratti collettivi di ulteriori periodi predeterminati.

Ne consegue che:

- 1) ai lavoratori intermittenti con obbligo di risposta alla chiamata per prestazioni da rendersi il fine settimana, nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali l'indennità di disponibilità deve essere corrisposta anche ove non vi sia stata una effettiva chiamata nei periodi di riferimento;
  - 2) si abolisce la facoltà riconosciuta dal d.lgs. n. 276/2003 ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, di individuare ulteriori periodi predeterminati nei quali poter assumere con contratto di lavoro intermittente.
- Prima dell'inizio della prestazione lavorativa ovvero di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a 30 giorni del lavoratore intermittente, il datore di lavoro deve darne comunicazione alla Direzione territoriale del lavoro competente per territorio, specificandone la durata, sia mediante sms, fax o posta elettronica, anche non certificata, che con modalità semplificate individuate con apposito decreto interministeriale. La violazione dell'obbligo è punita con sanzione amministrativa da 400 euro a 2.400 euro per ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione (non si applica la diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004).
  - Viene previsto uno specifico regime transitorio, secondo cui i contratti di lavoro intermittente già sottoscritti e in corso di svolgimento, che risultino incompatibili con le nuove disposizioni, cessano di produrre effetti alla scadenza dei 12 mesi successivi alla data di entrata in vigore della riforma.

<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Lavoro intermittente</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Il nuovo art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 dispone che il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di 55 anni di età e con soggetti con meno di 24 anni di età, fermo restando che in tale caso le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età.</p>	<p>Positiva la reintroduzione della norma, che invece veniva abrogata nella versione originaria del d.d.l. presentato dal Governo.</p> <p>Tuttavia il nuovo art. 34, comma 2, se comparato alla disposizione oggi vigente, va a restringere l'ambito di applicazione soggettivo in cui si può "in ogni caso", fare ricorso al lavoro intermittente, riducendo così l'operatività dell'istituto. In particolare, si passa da soggetti di età maggiore di 45 anni di età, compresi i pensionati, a soggetti con più di 55 anni di età.</p> <p>L'eliminazione del riferimento testuale ai "pensionati" fa sorgere il dubbio se gli over 55 anni potranno continuare ad essere occupati con contratto di lavoro a chiamata.</p>	    
<p>Per effetto della abrogazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 276/2003 ai lavoratori intermittenti con obbligo di risposta alla chiamata per prestazioni da rendersi il fine settimana, nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali l'indennità di disponibilità deve essere corrisposta anche ove non vi sia stata una effettiva chiamata nei periodi di riferimento.</p> <p>Si abolisce la facoltà riconosciuta dal d.lgs. n. 276/2003 ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, di individuare ulteriori periodi predeterminati nei quali poter assumere con contratto di lavoro intermittente.</p>	<p>Aumentano i costi per l'impresa, che sarà sempre tenuta a pagare l'indennità di disponibilità al dipendente, anche nel caso in cui non abbia effettivamente utilizzato la prestazione lavorativa.</p> <p>Viene a mancare un riferimento normativo utile a parametrare la "determinatezza" dei periodi entro i quali sia possibile svolgere la prestazione.</p> <p>Venuto meno ogni parametro di riferimento, la determinazione dei «periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno» pare essere rimessa alle parti individuali del contratto di lavoro.</p>	    

<p>All'inizio della prestazione lavorativa ovvero di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a 30 giorni, il datore di lavoro deve darne comunicazione alla competente Direzione territoriale del lavoro per territorio, specificando la durata, sia mediante sms, fax o posta elettronica, anche non certificata, che con modalità semplificate individuate con decreto interministeriale.</p>	<p>Aumentano gli oneri burocratici a carico dell'impresa.</p>	
<p>La violazione dell'obbligo è punita con una sanzione amministrativa da 400 euro a 2.400 euro per ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione, senza applicazione della diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.</p>	<p>L'ammontare della sanzione appare sproporzionato rispetto all'inadempimento, trattandosi di una omessa comunicazione, e non di una mancata attivazione di trattamenti sostanziali di tutela.</p> <p>La tracciabilità della prestazione intermittente potrebbe astrattamente contribuire al contrasto di abusi, ma la scelta di non inserire tale adempimento nel Sistema Informatizzato delle Comunicazioni Obbligatorie e l'eccessiva sanzione introdotta non appaiono adeguati allo scopo.</p>	  

**Articolo 1, commi 23-27, e articolo 2, commi 51-57  
Lavoro a progetto**

**Le nuove collaborazioni a progetto:  
una “cura” peggiore della malattia?**

di Gabriele Bubola, Flavia Pasquini

**La nuova definizione di progetto**

In materia di lavoro a progetto, al Senato non è stata apportata alcuna modifica di sostanza al testo predisposto inizialmente dal Governo con il disegno di legge n. 3249. È però ora il comma 23, lett. a), dell'art. 1 del d.d.l. n. 5256 presentato alla Camera a prevedere la sostituzione dell'art. 61, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003.

Scompaiono innanzitutto (qui come in altre parti del Capo I, Titolo VII del d.lgs. n. 276/2003) i riferimenti al programma di lavoro o fase di esso; conseguentemente, dal momento in cui la riforma in commento entrerà in vigore, le collaborazioni coordinate e continuative (ferme restando le eccezioni già note, contenute nell'art. 61, comma 3) dovranno essere riconducibili esclusivamente ad uno o più progetti specifici.

Inoltre, il progetto dovrà essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale e non potrà consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale di parte committente.

Ancora, il progetto non potrà comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi. Tali compiti possono essere individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Infine, il d.d.l. n. 5256 approvato alla Camera prevede una riformulazione del comma 1 dell'art. 62, lett. b), d.lgs. n. 276/2003: la committente, alla quale spetta il compito di definire il progetto, non potrà più limitarsi a individuare il progetto, ma dovrà descriverlo individuandone non soltanto il contenuto caratterizzante, ma anche il risultato finale che con esso si intende conseguire.

Tale disposizione pare poter incidere in maniera talmente significativa sul modello organizzativo aziendale, che addirittura potrebbe essere considerata in contrasto con l'art. 41 Cost.

**Le professioni intellettuali non riconducibili al progetto**

Il disegno di legge, sebbene all'interno delle norme dedicate alla disciplina delle altre prestazioni rese in regime di lavoro autonomo, fornisce una interpretazione della prima parte del primo periodo del comma 3 dell'art. 61 d.lgs. n. 276/2003: l'esclusione dal campo di applicazione della disciplina in tema di lavoro a progetto concerne «le sole collaborazioni coordinate e continuative il cui contenuto concreto sia riconducibile alle attività professionali intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in

appositi albi professionali».

In caso contrario, ossia laddove il collaboratore ponga in essere prestazioni non riconducibili alla specifica attività professionale intellettuale, si applicheranno le norme relative alla disciplina del contratto a progetto.

### **Il recesso in corso di rapporto**

Il testo approvato al Senato ed ora approdato alla Camera prevede la riformulazione della disciplina del recesso in corso di rapporto, attraverso la sostituzione dell'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, con conseguente irrigidimento della disciplina (cfr. lett. e), comma 23, art. 1 d.d.l. n. 5256).

Infatti, se da un lato resta ferma la possibilità di recedere prima del termine per giusta causa, dall'altro lato non sarà invece più possibile prevedere all'interno del contratto la facoltà per le parti di recedere "acausalmente".

Più in particolare, parte committente potrà recedere solo nel caso siano emersi profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto. Il Governo ha fatto proprio l'emendamento approvato in Commissione Lavoro nel quale si chiarisce come tale idoneità debba essere oggettiva. Pare di poter sostenere che tale oggettivazione dovrà trovare, per quanto possibile, adeguata formulazione all'interno del documento e, perché no, opportuno conforto nell'ambito delle procedure di certificazione.

Le restrizioni in tema di recesso valgono anche per il collaboratore, il quale potrà recedere prima della scadenza del termine, previo preavviso, unicamente nel caso in cui tale facoltà sia prevista all'interno del contratto. Deve dunque ritenersi che, in mancanza di tale disciplina, il collaboratore recedente risulterà esposto al rischio di risarcimento danni, parametrabile al contenuto stesso della prestazione, alla sua fungibilità, al tempo ed alle modalità del recesso.

### **Il corrispettivo del lavoratore a progetto**

Il Governo ha fatto proprio l'emendamento approvato in Commissione e relativo alla revisione della disciplina del corrispettivo del lavoratore a progetto.

Il testo approvato al Senato prevede la sostituzione integrale dell'art. 63, d.lgs. n. 276/2003 (cfr. lett. c), comma 23, art. 1 d.d.l. n. 5256). La modifica apportata appare di rilievo, posto che per la prima volta, esplicitamente, la contrattazione collettiva (interconfederale, nazionale o, su delega, territoriale) per i lavoratori subordinati diviene parametro per la valutazione della congruità del corrispettivo erogato al lavoratore parasubordinato a progetto. Infatti, l'emolumento del collaboratore a progetto «non può essere inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività (...), tenuto conto dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati». In assenza di tale contrattazione collettiva, comunque, il corrispettivo non può essere inferiore, tenuto conto dell'estensione temporale della prestazione, ai minimi retributivi previsti per figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza è analogo a quello del collaboratore a progetto. Nessuna presunzione di subordinazione è ricollegata a tale previsione normativa. Deve quindi ritenersi che le parti siano libere di stabilire i criteri di determinazione del corrispettivo ricollegandolo, in tutto o in parte, ai risultati; pur tuttavia, al termine della collaborazione (o comunque dell'anno), nel caso di erogazioni inferiori ai nuovi parametri di legge, parte committente dovrà procedere a riconoscere al collaboratore un conguaglio di carattere economico.

### **La presunzione assoluta di subordinazione per mancanza del progetto**

Il Legislatore, con apposita norma (art. 1, comma 24, d.d.l. n. 5256), interpreta l'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003 nel senso della presunzione assoluta di subordinazione. In questo senso deve intendersi la specifica a mente della quale il «progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

Ne consegue che, ritenuta in giudizio la mancanza di progettualità, parte committente non potrà comunque provare la sussistenza di altri elementi o indici volti a confermare la non riconducibilità del rapporto nell'alveo del lavoro subordinato.

Il disegno di legge aderisce, in definitiva, ad uno dei due orientamenti contrapposti in tema di interpretazione della summenzionata presunzione. Deve però osservarsi come tale interpretazione sembra contrastare con il noto insegnamento della Cassazione secondo il quale qualsiasi attività può essere oggetto tanto di un rapporto di lavoro subordinato quanto di un rapporto autonomo o parasubordinato, a seconda delle modalità di esecuzione.

### **La presunzione relativa di subordinazione per attività analoghe a quelle svolte da dipendenti**

Il disegno di legge approvato al Senato, non modificato rispetto alla proposta originaria, prevede l'aggiunta di un periodo al comma 2 dell'art. 69 d.lgs. n. 276/2003, nel quale è previsto che, pur in caso di sussistenza di progetto, il rapporto possa essere trasformato in un rapporto di lavoro subordinato laddove venga accertato che, in concreto, si sia venuta a configurare tale situazione.

L'aggiunta introduce una presunzione relativa di subordinazione (ossia salva prova contraria a carico di parte committente) sin dalla data di costituzione del rapporto, nel caso in cui l'attività del collaboratore sia stata svolta con modalità analoghe a quelle dei lavoratori dipendenti dell'impresa committente.

La presunzione non opera per le prestazioni di elevata professionalità eventualmente individuate dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Ove, però, i contratti collettivi nulla dispongano, o nelle more di un accordo sul punto, il contenzioso tra le parti, che con queste stesse norme si mira a ridurre, potrebbe essere di un certo rilievo.

### **Il binario parallelo delle collaborazioni in corso**

Il d.d.l. n. 5256 in esame alla Camera prevede che le nuove disposizioni si applichino solamente ai contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore della riforma (art. 1, comma 25, d.d.l. n. 5256).

Il che significa che per le collaborazioni in corso continueranno a trovare applicazione le vigenti norme, almeno fino al termine finale già pattuito (dubbio è invece il caso delle collaborazioni instaurate prima della entrata in vigore delle nuove norme, che siano però prorogate successivamente alla entrata in vigore della riforma). Conseguentemente, tali rapporti potranno concernere anche programmi di lavoro o fasi di essi, e le parti, ove previsto nel contratto, potranno avvalersi del recesso acasuale, così come non potranno (almeno formalmente) trovare applicazione le nuove norme in tema di congruità del corrispettivo.

Inoltre, sembra opportuno segnalare il riferimento alla norma interpretativa dell'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003: se tale comma va interpretato nel senso della presunzione assoluta, ma solo per i nuovi contratti, è possibile ritenere, per i contratti in corso, a contrario, la vigenza di una presunzione di subordinazione solamente relativa? Ciò anche in considerazione del fatto che la disciplina in tema di altre prestazioni di lavoro autonomo, anch'essa di carattere interpretativo [v. punto n. 2] non risulta inclusa nella previsione, quasi a voler confermare, in quel caso, che l'interpretazione fornita vale anche per le collaborazioni in corso (a meno che non si tratti di un mero mancato coordinamento tra le norme, posto che, come appena ricordato, l'interpretazione dell'art. 61, comma 3 del d.lgs. n. 276/2003 trova spazio in altri commi dell'art. 1 del disegno di legge, rispetto a quelli che regolano il lavoro a progetto).

### **L'indennità *una tantum* per i collaboratori a progetto e l'aumento contributivo**

Per completezza, si evidenzia come il disegno di legge approvato al Senato (art. 2, commi 51-56, d.d.l. n. 5256) preveda anche, a decorrere dal 2013, il riconoscimento in favore dei collaboratori a progetto disoccupati ed iscritti alla gestione separata Inps (salvo i soggetti titolari di redditi di lavoro autonomo che hanno titolo ad addebitare ai committenti una percentuale nella misura del 4 per cento dei compensi lordi) di una indennità *una tantum* nel caso sussistano tutte le condizioni che seguono:

- a) aver operato, nel corso dell'anno precedente, in regime di monocommittenza;
- b) aver conseguito, nell'anno precedente, un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro (rivalutato annualmente);
- c) con riguardo all'anno di riferimento, sia stato accreditato, presso la gestione separata, un numero di mensilità non inferiore a uno;
- d) aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi nell'anno precedente;
- e) risultino accreditate nell'anno precedente almeno quattro mensilità.

L'indennità viene riconosciuta (in unica soluzione se di importo inferiore a 1.000,00 euro) in misura pari al 5% del minimale annuo di reddito, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

È comunque prevista una disciplina transitoria relativamente agli anni 2013, 2014 e 2015, con criteri parzialmente diversi.

In stretta correlazione con tale riconoscimento economico in favore dei collaboratori a progetto, il Legislatore ha previsto l'aumento contributivo a carico di tutti i lavoratori iscritti alla gestione separata Inps (e non dunque dei soli collaboratori a progetto). Verosimilmente, tale aumento non è solo finalizzato al finanziamento dell'*una tantum*, ma anche a scoraggiare l'utilizzo delle forme di lavoro non standard attraverso un aumento del loro costo. Nel 2013 si passerà, per coloro che non sono assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria, al 28%, con un aumento successivo di un punto percentuale per anno fino ad arrivare, nel 2018, al 33%. Ci si augura che questo non comporti anche un aumento del ricorso al lavoro "nero".

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 1, commi 23-27 – Lavoro a progetto Articolo 2, commi 51-57– *Una tantum* ed aumento contributivo**

- Vengono eliminati i riferimenti al programma di lavoro o fase di esso: pertanto, le collaborazioni dovranno essere riconducibili esclusivamente ad uno o più progetti specifici. Inoltre:
  - a) il progetto dovrà essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale e non potrà consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale di parte committente;
  - b) il progetto non potrà comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi, che potranno essere individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
  - c) viene riformulato il comma 1 dell'art. 62, lett. b) del decreto legislativo n. 276/2003: la committente non potrà più limitarsi a individuare il progetto, ma dovrà descriverlo individuandone il contenuto caratterizzante e il risultato finale che con esso si intende conseguire.
- Si introduce (sebbene all'interno della disciplina in materia di lavoro autonomo) una interpretazione del primo periodo del comma 3 dell'art. 61, del d.lgs. n. 276/2003: l'esclusione dal campo di applicazione della disciplina in tema di lavoro a progetto concerne «le sole collaborazioni coordinate e continuative il cui contenuto concreto sia riconducibile alle attività professionali intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali».
- Viene rivista la disciplina in tema di recesso attraverso la sostituzione dell'articolo 67, comma



2, del d.lgs. n. 276/2003. In particolare:

- a) resta ferma la possibilità di recedere prima del termine per giusta causa, ma non sarà più possibile prevedere la facoltà per le parti di recedere “acausalmente”;
- b) al di fuori dell’ipotesi di giusta causa, parte committente potrà recedere solo nel caso siano emersi oggettivi profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto;
- c) al di fuori dell’ipotesi di giusta causa, il collaboratore potrà recedere prima della scadenza del termine, previo preavviso, unicamente nel caso in cui tale facoltà sia prevista all’interno del contratto.

- Viene completamente rivista la disciplina in tema di corrispettivo del collaboratore a progetto attraverso la sostituzione dell’articolo 63 del d.lgs. n. 276/2003. Secondo la nuova nozione, l’emolumento del collaboratore a progetto non può essere inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività e in ogni caso deve tenere conto dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati e determinati nei contratti collettivi nazionali (interconfederali o di categoria) o, su delega, decentrati. In assenza di tale contrattazione collettiva, il corrispettivo non può essere inferiore, tenuto conto dell’estensione temporale della prestazione, ai minimi retributivi previsti per figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza è analogo a quello del collaboratore a progetto.

- Si fornisce una interpretazione dell’articolo 69, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 nel senso della presunzione assoluta di subordinazione (ossia senza ammettere prova contraria), statuendo che il «progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

- Viene aggiunto un periodo al comma 2 dell’articolo 69 del d.lgs. n. 276/2003, introducendo una presunzione relativa di subordinazione (ossia salva prova contraria a carico di parte committente) sin dalla data di costituzione del rapporto, nel caso in cui l’attività del collaboratore sia stata svolta con modalità analoghe a quelle dei lavoratori dipendenti dell’impresa committente.

- Viene previsto un binario parallelo per le collaborazioni in corso: infatti, la nuova disciplina in tema di contratto a progetto si applica solamente ai contratti stipulati successivamente all’entrata in vigore della riforma. Per le collaborazioni in corso continueranno quindi a trovare applicazione le vigenti norme, almeno fino al termine finale già pattuito.

- Si contempla il diritto, dal 2013, per i collaboratori a progetto disoccupati ed iscritti alla gestione separata Inps, ad ottenere una indennità una tantum nel caso sussistano tutte le condizioni che seguono:

- a) aver operato, nel corso dell’anno precedente, in regime di monocommittenza;
- b) aver conseguito, nell’anno precedente, un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro (rivalutato annualmente);
- c) con riguardo all’anno di riferimento, sia stato accreditato presso la gestione separata un numero di mensilità non inferiore a uno;
- d) aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi nell’anno precedente;
- e) risultino accreditate nell’anno precedente almeno quattro mensilità.

Restano esclusi i soggetti titolari di redditi di lavoro autonomo che hanno titolo ad addebitare ai

committenti una percentuale nella misura del 4 per cento dei compensi lordi.

L'indennità viene riconosciuta (in unica soluzione se di importo inferiore a 1.000,00 euro) in misura pari al 5% del minimale annuo di reddito, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.






È prevista una disciplina transitoria relativamente agli anni 2013, 2014 e 2015, con criteri parzialmente diversi.






- Si prevede un innalzamento del prelievo contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS (e quindi anche per i collaboratori a progetto ivi iscritti). L'aumento della pressione è di un punto percentuale per anno per arrivare, nel 2018, alla misura del 33% per coloro che non sono assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Lavoro a progetto

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Vengono meno i riferimenti ai concetti di programma di lavoro o fase di esso, con la conseguenza che le collaborazioni dovranno essere riconducibili esclusivamente ad uno o più progetti specifici che devono essere adeguatamente descritti all'interno del contratto.</p> <p>Vengono inoltre posti diversi limiti; il progetto non potrà consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale di parte committente né comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi, che possono essere individuati anche dalla contrattazione collettiva nazionale.</p>	<p>Si incide in maniera significativa sul modello organizzativo aziendale.</p> <p>Al fine di aumentare il grado di certezza, visto il rilevante contenzioso in punto a ciò che può essere ricompreso nella definizione di progetto, appare positivo il riferimento alla contrattazione collettiva nazionale.</p> <p>D'altra parte, però, tale intervento è meramente eventuale e resta dunque aperta la problematica in caso di inerzia della contrattazione.</p> <p>Inoltre, sarebbe stato più opportuno formulare la norma in positivo piuttosto che in negativo, consentendo alla contrattazione di stabilire quali attività possono essere svolte a progetto, ferma restando poi la valutazione sulle modalità concrete di svolgimento del rapporto.</p>	  
<p>Viene introdotta una interpretazione del primo periodo del comma 3 dell'art. 61, d.lgs. n. 276/2003, in modo che l'esclusione dal campo di applicazione della disciplina in tema di lavoro a progetto concerna «le sole collaborazioni coordinate</p>	<p>Pare opportuno il chiarimento in merito al fatto che non è sufficiente l'iscrizione del lavoratore all'albo per evitare l'applicazione della disciplina del lavoro a progetto, risultando invece necessario che il contenuto concreto della prestazione fornita sia effettivamente riconducibile all'attività professionale.</p>	

<p>e continuative il cui contenuto concreto sia riconducibile alle attività professionali intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali».</p>		
<p>Il disegno di legge rivede la disciplina in tema di recesso. Viene eliminata la possibilità di recesso "acausale" in corso di rapporto. Pertanto, salva la possibilità di recedere per giusta causa, parte committente potrà recedere solo nel caso siano emersi oggettivi profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto, mentre il collaboratore potrà recedere prima della scadenza del termine, previo preavviso, unicamente nel caso in cui tale facoltà sia prevista all'interno del contratto.</p>	<p>La nuova disciplina deve essere accolta con favore in quanto volta ad evitare abusi. Il recesso in corso di rapporto viene meglio collegato al progetto, in modo tale che la flessibilità non diventi precarietà per effetto dell'utilizzo distorto del recesso acausale.</p> <p>L'inidoneità del collaboratore deve essere oggettiva: appare pertanto opportuno che la parte committente provveda ad oggettivizzare tale inidoneità già all'interno del documento contrattuale. Inoltre, le parti potrebbero avere interesse ad ottenere la certificazione del contratto, anche con specifico riferimento alla suddetta clausola.</p>	<p>  </p>
<p>Introduzione di un parametro nuovo di valutazione della congruità del corrispettivo del collaboratore. Questo non potrà essere inferiore ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva (nazionale o decentrata, su delega) relativa al settore specifico.</p> <p>In mancanza, il parametro è costituito dai minimi retributivi previsti per figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza è analogo a quello del collaboratore a progetto.</p>	<p>Appare positiva l'introduzione di tale parametro, in quanto finalizzato ad evitare che il contratto a progetto venga utilizzato anche per erogare al lavoratore un emolumento economico inferiore rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva.</p> <p>Nessuna presunzione di subordinazione è ricollegata a tale previsione normativa. Le parti sono libere di stabilire i criteri di determinazione del corrispettivo ricollegandolo, in tutto o in parte, ai risultati. Al termine della collaborazione (o comunque dell'anno), nel caso di erogazioni inferiori ai nuovi parametri di legge, parte committente dovrà però riconoscere al collaboratore un conguaglio.</p> <p>Anche sulla base di tale aspetto, le parti potrebbero avere interesse alla certificazione del contratto a progetto, con specifico riferimento alla congruità del corrispettivo pattuito (e concretamente erogato).</p>	<p>  </p>
<p>Introduzione di una norma</p>	<p>Ritenuta in giudizio la mancanza di progettualità,</p>	<p></p>

<p>interpretativa volta a chiarire che il progetto è elemento essenziale del contratto, con la conseguenza che la sua mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Trattasi, dunque, di presunzione assoluta di subordinazione.</p>	<p>parte committente non potrà provare la sussistenza di altri elementi o indici volti a confermare la non riconducibilità del rapporto nell'alveo del lavoro subordinato. Questo sembra contrastare con il noto insegnamento della Cassazione secondo il quale qualsiasi attività può essere oggetto tanto di un rapporto di lavoro subordinato quanto di un rapporto autonomo o parasubordinato, a seconda delle modalità di esecuzione.</p>	
<p>Introduzione di una presunzione relativa di subordinazione nel caso in cui l'attività del collaboratore sia stata svolta con modalità analoghe a quelle dei lavoratori dipendenti dell'impresa committente.</p>	<p>La presunzione non opera per le prestazioni di elevata professionalità eventualmente individuate dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ove i contratti collettivi nulla dispongano, o nelle more di un accordo sul punto, il contenzioso tra le parti potrebbe essere di un certo rilievo.</p>	
<p>Previsione di un binario parallelo per le collaborazioni in corso: per queste continueranno a trovare applicazione le vigenti norme, almeno fino al termine finale già pattuito.</p>	<p>Dubbio è il caso delle collaborazioni instaurate prima della entrata in vigore delle nuove norme, che siano però prorogate successivamente alla entrata in vigore della riforma.</p> <p>Se poi la presunzione assoluta di subordinazione per mancanza del progetto vale solo per i nuovi contratti, è possibile ritenere, per i contratti in corso, che la presunzione debba essere relativa?</p>	  
<p>“Stabilizzazione” dell’una tantum per i collaboratori a progetto disoccupati ed iscritti alla gestione separata Inps.</p> <p>Innalzamento progressivo del prelievo contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS (e quindi anche per i lavoratori a progetto ivi iscritti).</p>	<p>Il riconoscimento di ammortizzatori sociali in favore dei lavoratori non standard deve essere valutata positivamente, anche se il costo relativo a tale forma di protezione pare ricadere, quantomeno in parte, sugli stessi lavoratori a progetto per effetto dell’innalzamento progressivo del prelievo contributivo.</p> <p>L’aumento dell’aliquota contributiva pare finalizzata al finanziamento dell’una tantum, ma anche a scoraggiare l’utilizzo delle forme di lavoro non standard attraverso un aumento del loro costo. In realtà, potrebbe provocare un aumento di pratiche di lavoro “nero”.</p>	  

**Articolo 1, commi 26-27**  
**Altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo**

**Lavoro autonomo:  
quando la presunzione non è in partita**

di Gabriele Gamberini, Davide Venturi\*

Il comma 26 dell'art. 1 ddl n. 5256 propone di introdurre nell'ambito del d.lgs. n. 276/2003 un nuovo articolo, il 69-bis, a conclusione del capo dedicato al lavoro a progetto e al lavoro occasionale. In sede di Commissione lavoro – prima dell'approvazione in Senato – il disegno di legge ha subito importanti e significative modifiche tecniche rispetto al testo originario.

L'approccio normativo utilizzato, costruito sul concreto sospetto che gran parte delle c.d. partite IVA mascherino altre tipologie di lavoro, sembra aspirare ad una funzione deterrente rispetto all'uso troppo disinvolto del lavoro autonomo.

**La presunzione legale di cui all'art. 69-bis d.lgs. n. 276/2003**

Il primo comma dell'art. 69-bis prevede una presunzione *juris tantum* in base alla quale le prestazioni lavorative svolte da persona titolare di partita IVA sono considerate come rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in presenza di almeno due dei tre indicatori espressamente previsti dal testo normativo. Si tratta di tre indici che, in sostanza, rilevano i caratteri della continuità della prestazione e/o della sostanziale dipendenza economica che, se combinati tra loro, fanno presumere la esistenza di un rapporto di etero-coordinazione, di fatto esercitato dal committente nei confronti del lavoratore autonomo. La introduzione di un sistema di presunzione legale in materia rappresenta una vera novità, del tutto in linea con lo spirito della riforma, il cui scopo in tema di rapporti di lavoro flessibile è di favorire una polarizzazione delle qualificazioni contrattuali verso le forme di maggiore tutela.

a) Il primo indicatore riguarda i rapporti di lavoro autonomo di durata superiore a otto mesi nell'arco dell'anno solare. È un indice di continuità della prestazione, idoneo a far presumere la esistenza di un rapporto non occasionale e/o saltuario tra committente e lavoratore autonomo.

b) Il secondo indicatore riguarda le prestazioni di lavoro autonomo il cui corrispettivo annuo costituisca più dell'80 per cento dei corrispettivi totali percepiti dal lavoratore autonomo nell'arco dell'anno solare. Si tratta di un criterio quantitativo non definito in cifra fissa (es. migliaia di euro all'anno), ma basato

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

sulla percentuale del valore delle attività prestate a favore di un unico soggetto committente, o meglio di un unico centro di imputazione di interessi, rispetto al valore complessivo del fatturato annuo del lavoratore autonomo. Ove il primo valore costituisca più dell'80 per cento del secondo potrà ipotizzarsi una sostanziale dipendenza economica. Tale criterio viene quindi disciplinato in modo sostanziale e non meramente formale, per cui rileva come centro di imputazione economica da prendere a base del calcolo percentuale non solo il fatturato del lavoratore autonomo rispetto ad un medesimo soggetto giuridico (unico committente in senso formale), ma anche quanto fatturato a soggetti diversi ma riconducibili ad un unico centro di imputazione di interessi (unico committente in senso sostanziale).

c) Il terzo indicatore risiede nella circostanza che il lavoratore autonomo disponga di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente. Si tratta di un indice che rileva la sussistenza di un vero e proprio inserimento del lavoratore nell'ambito della organizzazione del committente. Il criterio in esame dovrà verosimilmente essere inteso come riferito ad una postazione di lavoro ordinariamente messa a disposizione del singolo lavoratore autonomo nei locali del committente, non rientrando dunque nella nozione il caso in cui il committente fornisca una postazione di lavoro ad uso promiscuo per tutti i propri fornitori. Probabilmente però sarebbe stato maggiormente opportuno, per scongiurare possibili equivoci, qualificare la "postazione di lavoro" come "dedicata" piuttosto che "fissa".

Nei primi due criteri presuntivi è presente il riferimento temporale all'anno solare: tale concetto, già previsto anche all'art. 61, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, tuttavia è stato oggetto di diverse interpretazioni. Nell'ambito del diritto del lavoro il riferimento all'anno solare è stato in più occasioni inteso come criterio mobile, contrapposto all'anno civile (che va dal 1° gennaio al 31 dicembre), mentre dal punto di vista fiscale, il riferimento all'anno solare per la fatturazione coincide proprio con l'anno civile. Il riferimento normativo che deve essere considerato ai fini della interpretazione dei primi due indicatori previsti dalla norma è l'art. 21, d.P.R. n. 633/1972 (norma istitutiva dell'IVA), rubricato «fatturazione delle operazioni», secondo il quale la fattura è datata e numerata in ordine progressivo per anno solare, che corrisponde all'anno civile. Infatti, per esigenze tanto di coerenza normativa nell'ambito della materia in esame, quanto di risposta alle più complessive necessità di certezza del diritto, la interpretazione della collocazione temporale dei due primi indicatori non può che essere il criterio contabile che regola la fatturazione stessa. Diversamente, la norma sarebbe difficilmente comprensibile.

### **Prestazioni lavorative rispetto a cui non opera la presunzione legale**

Il secondo comma dell'art. 69-*bis* corregge l'ampiezza dei criteri presuntivi, la cui applicazione generalizzata – prevista nell'originario testo governativo – avrebbe portato a conseguenze irragionevoli, includendo nel meccanismo della presunzione anche prestazioni di autentico lavoro autonomo.

La presunzione di cui al primo comma viene dunque meno ove operino, congiuntamente, i due seguenti criteri, idonei a far considerare genuinamente autonoma la prestazione lavorativa nonostante la eventuale sussistenza dei suddetti indicatori.

a) Dal punto di vista qualitativo la prestazione deve essere caratterizzata da «competenze teoriche di grado elevato» ovvero da significative «capacità tecnico-pratiche». Il criterio che determina l'acquisizione delle competenze teoriche è la frequenza a «significativi percorsi formativi», mentre le capacità tecnico-pratiche non possono che essere il risultato della esperienza e del concreto esercizio nel tempo delle relative attività. In altre parole, non opera la presunzione legale di sfavore per la qualificazione del rapporto di lavoro come autonomo qualora l'attività oggetto del contratto richieda per se stessa reali competenze teoriche e pratiche acquisibili attraverso la formazione o la esperienza *on the job*. Tale esenzione appare condivisibile poiché valorizza il possesso di oggettive competenze spendibili sul mercato quale indicatore di reale autonomia e allo stesso tempo pone sul medesimo piano tanto le competenze teoriche, acquisite mediante percorsi formativi, quanto le competenze pratiche, acquisite mediante il lavoro e la esperienza. La presunzione legale di cui al primo comma si applicherà quindi a tutte le attività che hanno un contenuto teorico elementare o anche di livello medio, dunque non «elevato», che oggettivamente sono, sul piano organizzativo, più facilmente inseribili in processi

standardizzati di etero-coordinamento e di etero-direzione da parte del committente. Medesima sorte spetta alle attività che non necessitano di particolari competenze tecnico-pratiche.

b) Dal punto di vista quantitativo invece il reddito annuo del lavoratore autonomo deve essere pari o superiore a 1,25 volte il livello minimo imponibile contributivo di cui all'art. 1, comma 3, l. n. 233/1990, che regola la previdenza per artigiani e commercianti. Secondo quanto previsto dalla Circolare Inps 03.02.2012, n. 14, per il 2012 il minimo contributivo di riferimento è stabilito in € 14.930,00 e, dunque, il parametro minimo di 1,25 volte il reddito di riferimento per la non operatività della presunzione legale, tenendo a base i dati del 2012, è pari a € 18.662,50 (circa 1.550 € mensili).

La combinazione dei due criteri di esenzione, che valgono da un lato a concentrare la operatività della presunzione stessa nell'ambito delle attività a basso contenuto professionale, intellettuale o manuale, e dall'altro a limitarne la operatività per i soggetti a basso reddito, appare coerente con l'intento di tutelare coloro che, pur titolari di partita IVA, in realtà sono particolarmente deboli nel mercato del lavoro, e concretamente esposti a situazioni di sostanziale dipendenza economica rispetto ad un unico committente.

Sempre nell'ordine di limitare la operatività della presunzione agli ambiti di autonomia marginali e non diversamente regolati, si pone anche il terzo comma dell'art. 69-*bis*, che ne esclude la operatività nel caso di attività per il cui esercizio è necessaria la iscrizione ad un ordine professionale, o a specifici registri, albi, ruoli o elenchi professionali. La ricognizione puntuale delle ipotesi di esenzione così definite è lasciata alla fonte regolamentare, che dovrebbe intervenire entro tre mesi dalla entrata in vigore della riforma.

### **Disposizioni operative: entrata in vigore della norma, ipotesi speciali di conversione del rapporto e criteri di imputazione degli obblighi contributivi**

Per quanto riguarda la entrata in vigore della norma, il quarto comma dell'art. 69-*bis* precisa che essa trova immediata applicazione solo per i rapporti di lavoro autonomo instauratisi in seguito alla data di entrata in vigore della intera riforma. Per quelli già in corso invece la operatività scatterà dodici mesi dopo la entrata in vigore della norma, lasciando quindi congruo margine alle parti per effettuare i necessari adeguamenti contrattuali.

All'interno del quarto comma viene inoltre fatto un riferimento all'applicazione della disposizione di cui all'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, la quale – nella nuova formulazione proposta dall'art. 1, comma 23, ddl n. 5256 – prevede l'applicazione di un criterio di presunzione assoluta di subordinazione nel caso in cui la collaborazione coordinata e continuativa non contenga la necessaria individuazione di un progetto. Tale richiamo, seppur in maniera non eccessivamente esplicita, aumenta esponenzialmente i rischi per le imprese che intendono avvalersi di un collaboratore autonomo. Posta la presunzione legale *juris tantum* che può condurre dal lavoro autonomo alla collaborazione coordinata e continuativa, può esservi un ulteriore salto qualificatorio. Infatti nel caso in cui il contratto di lavoro autonomo, convertito in collaborazione coordinata e continuativa, non sia riconducibile «a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore» – e verosimilmente non lo sarà trattandosi di una precisazione alla quale le parti non erano tenute avendo intenzione di porre in essere un contratto di altra natura – il rapporto può essere ulteriormente convertito, in sede giudiziale, in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Dunque, una possibile, anzi probabile, doppia conversione: dall'autonomia alla etero-coordinazione (comma 1), e da questa ultima alla etero-direzione (comma 4).

Lo stesso effetto di doppia conversione del contratto rischia di potersi realizzare anche in via amministrativa, in caso di verifica ispettiva da parte degli ispettori del lavoro o degli ispettori di vigilanza degli Istituti, i quali potrebbero – anche in assenza di specifica richiesta da parte del lavoratore interessato – procedere alla riqualificazione amministrativa di contratti di lavoro autonomo in contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Tali provvedimenti potrebbero essere giustificati dall'accertamento della sussistenza di almeno due dei tre criteri presuntivi di cui al primo comma della

norma in esame e, se del caso, in base al criterio di presunzione assoluta di cui al quarto comma, in considerazione della mancata individuazione contrattuale del progetto. Si può dunque ragionevolmente osservare che, qualora la riforma dovesse essere approvata nei termini attuali, la impresa che intendesse effettivamente avvalersi di un rapporto di lavoro autonomo – anche in presenza di prestazioni lavorative per le quali si esclude la operatività della presunzione legale (comma 2) – potrebbe effettivamente avere un rinnovato interesse, ed indubbi oggettivi vantaggi, nel ricorrere all'istituto della certificazione dei contratti (Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003), al fine di evitare, o perlomeno arginare, possibili contenziosi in tema di qualificazione del contratto.

L'art. 69-*bis* si conclude poi con una previsione di carattere previdenziale. A norma del quinto comma il lavoratore autonomo a cui sia stato convertito il contratto e al quale conseguentemente venga richiesto di assolvere gli obblighi contributivi relativi alla propria posizione nell'ambito della gestione separata Inps, ha diritto di rivalsa nei confronti del committente per la quota parte a lui spettante (due terzi dell'importo contributivo). Si sottolinea, sul punto, che la legge prevede che la legittimazione all'azione di regresso sia del lavoratore che ha dovuto adempiere alla intera obbligazione contributiva nei riguardi dell'Istituto, e non spetti anche all'Istituto medesimo, il quale sembra non averne titolo, in quanto il credito contributivo in questa ipotesi sarebbe già stato assolto dal lavoratore.

### **Criteri interpretativi**

Il comma 27 dell'art. 1 ddl n. 5256 prevede invece un criterio di interpretazione autentica dell'art. 61, comma 3, primo periodo, d.lgs. n. 276/2003, la cui previsione di esenzione dall'obbligo della individuazione contrattuale di un progetto per le professioni intellettuali, per cui è previsto l'obbligo di iscrizione ad un albo, deve essere intesa in senso restrittivo. Ciò significa che non si deve ritenere che la iscrizione ad un albo di per sé costituisca una esenzione soggettiva all'obbligo del progetto, ma che la eccezione in esame si riferisce all'esercizio delle specifiche attività professionali per il quale è richiesta la iscrizione all'albo. La eccezione infatti opera in senso sostanziale e per materia, la quale deve essere oggettivamente riconducibile nell'ambito delle attività per le quali vige l'obbligo di iscrizione all'albo, e non in senso formale come semplice eccezione soggettiva basata sul criterio della iscrizione del soggetto interessato.

### **Conclusioni**

A fronte di un mercato del lavoro in cui alto è il sospetto che molte partite IVA mascherino rapporti di lavoro di altra natura <sup>1</sup> il Legislatore ha deciso di reagire in maniera energica apprestando un sistema di presunzioni che dovrebbero scoraggiare l'uso di tale tipologia contrattuale a quei sedicenti committenti che impongono ai propri ipotetici collaboratori autonomi modalità di lavoro che presentano pericolose affinità con la subordinazione. Le modifiche introdotte dalla Commissione lavoro del Senato hanno poi definito in maniera più ponderata l'ambito di operatività della presunzione valorizzandone le potenzialità. Resta tuttavia aperto l'interrogativo su quale sarà la sorte di tutti quei collaboratori autonomi ai quali le imprese non rinnoveranno i contratti per paura che un giudice possa trasformare quel rapporto di lavoro in collaborazione coordinata e continuativa o addirittura in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Con il tasso di disoccupazione che ad aprile 2012 ha raggiunto il 10,2% <sup>2</sup> si vedrà se gli interessati lotteranno per vedersi riconosciute maggiori tutele o cederanno alla tentazione del lavoro sommerso rinunciando ai diritti in nome di "pochi, maledetti e subito".

---

<sup>1</sup> Cfr. C. Tucci, *False quasi il 15% delle partite Iva*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 maggio 2012, p. 47 che riporta i dati di una indagine Isfol Plus di prossima pubblicazione a cura di Emiliano Mandrone e Manuel Marocco, secondo cui su 2.031.236 titolari di partita IVA, 299.088 (il 14,7% circa) nascondono rapporti di lavoro di altra natura.

<sup>2</sup> Fonte ISTAT.



## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, commi 26-27

#### Altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo








- Il Legislatore del ddl n. 5256 dispone che nell'ambito del d.lgs. n. 276/2003, a conclusione del capo dedicato al lavoro a progetto e al lavoro occasionale, sia introdotto un nuovo articolo, il 69-*bis*, avente ad oggetto le altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo.
- Il primo comma dell'art. 69-*bis* introduce una presunzione *juris tantum* in base alla quale le prestazioni lavorative svolte da lavoratori autonomi titolari di partita IVA sono considerate come rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in presenza di almeno due dei seguenti tre indicatori:
  - a) che la collaborazione abbia una durata complessivamente superiore a otto mesi nell'arco dell'anno solare;
  - b) che il corrispettivo derivante da tale collaborazione, anche se fatturato a più soggetti riconducibili al medesimo centro d'imputazione di interessi, costituisca più dell'80 per cento dei corrispettivi complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco dello stesso anno solare;
  - c) che il collaboratore disponga di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente.
- Il secondo comma dell'art. 69-*bis* tuttavia stabilisce che la presunzione di cui al primo comma viene meno ove operino, congiuntamente, due criteri idonei a far considerare genuinamente autonoma la prestazione lavorativa nonostante la eventuale sussistenza degli indicatori sopra analizzati. Per non essere soggetta alla presunzione la prestazione dovrà pertanto essere:
  - a) connotata da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività;
  - b) svolta da soggetto titolare di un reddito annuo da lavoro autonomo non inferiore a 1,25 volte il livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali di cui all'art. 1, comma 3, della l. n. 233/1990. Per l'anno 2012 tale reddito non deve essere inferiore a € 18.662,50 (circa 1.550 € mensili).
- Il terzo comma dell'art. 69-*bis* aggiunge una ulteriore eccezione alla presunzione di cui al primo comma per le prestazioni lavorative svolte nell'esercizio di attività professionali per le quali l'ordinamento richiede la iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi professionali qualificati. La ricognizione delle predette attività e la individuazione di specifici requisiti e condizioni per non essere soggetti alla presunzione verrà effettuata con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della riforma, sentite le parti sociali.
- Nel quarto comma dell'art. 69-*bis* vi è un riferimento all'applicazione della disposizione di cui all'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, la quale, nella nuova formulazione proposta dall'art. 1, comma 23, ddl n. 5256, prevede l'applicazione di un criterio di presunzione assoluta di subordinazione, nel caso in cui la collaborazione coordinata e continuativa non contenga la necessaria individuazione di un progetto. La norma in esame dunque prevede:








- una presunzione legale *juris tantum* che può condurre alla conversione del contratto di lavoro autonomo in collaborazione coordinata e continuativa e, se non è possibile individuare un progetto:
  - il contratto può essere convertito, in sede giudiziale o in via amministrativa, in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.
- Il quinto comma dell'art. 69-bis della norma descrive la situazione del lavoratore autonomo il quale, nel caso in cui gli sia richiesto di assolvere gli obblighi contributivi relativi alla propria posizione nell'ambito della gestione separata Inps, ha diritto di rivalsa nei confronti del committente per la quota parte a lui spettante (due terzi dell'importo contributivo) qualora operi la presunzione di cui al comma 1.
- Le previsioni di cui all'art. 69-bis avranno effetto:
  - a) immediato per i rapporti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore della riforma;
  - b) decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della riforma per i rapporti già in corso.
- Il comma 27 dell'art. 1 ddl n. 5256 prevede infine un criterio di interpretazione autentica dell'art. 61, comma 3, primo periodo, d.lgs. n. 276/2003, che prevede la esenzione dall'obbligo della individuazione contrattuale di un progetto per le professioni intellettuali, per cui è previsto l'obbligo di iscrizione ad un albo. Si stabilisce quindi che tale disposizione debba essere intesa in senso restrittivo: ciò significa che non si deve ritenere che la iscrizione ad un albo di per sé costituisca una esenzione soggettiva all'obbligo del progetto, ma che la eccezione in esame si riferisce all'esercizio delle specifiche attività professionali per il quale è richiesta la iscrizione all'albo.



## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Lavoro autonomo

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Introduzione nell'ambito del d.lgs. n. 276/2003, a conclusione del capo dedicato al lavoro a progetto e al lavoro occasionale, di un nuovo articolo, il 69-bis, avente ad oggetto le altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo	<p>Il sistema della presunzione legale introdotto dalla norma tende a polarizzare i rapporti caratterizzati da forme di autonomia "debole" verso le forme contrattuali che offrono maggiore tutela per il lavoratore</p> <p>Trattandosi di forme di <i>contingent work</i> (lavoro debole), l'inasprimento dei rischi per l'impresa potrebbe spingere in definitiva verso il lavoro sommerso?</p>	  
Introduzione della presunzione <i>juris tantum</i> in base alla quale le	Il sistema nel suo complesso appare piuttosto equilibrato, esso comprende da un lato la	

<p>prestazioni lavorative svolte da lavoratori autonomi titolari di partita IVA sono considerate come rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in presenza di almeno due dei tre indicatori determinati dalla legge</p>	<p>definizione dell'ambito di operatività della presunzione, e dall'altro lato una serie di ipotesi in cui la presunzione non opera. Queste limitazioni all'applicazione della presunzione sono opportune, perché concentrano l'azione dello strumento nelle situazioni di sostanziale dipendenza economica e di riconducibilità dell'attività autonoma a quote marginali di mercato</p> <p>Il sistema di presunzione legale, con i rischi che comporta per l'impresa, finirà per aumentare il ricorso al lavoro sommerso?</p>	
<p>Determinazione del primo indicatore nella durata della collaborazione complessivamente superiore a otto mesi nell'arco dell'anno solare (1° gennaio – 31 dicembre)</p>	<p>Il riferimento temporale ampio consente di non includere situazioni di reale occasionalità della prestazione di lavoro autonoma</p>	
<p>Determinazione del secondo indicatore nella circostanza che il corrispettivo derivante da tale collaborazione, anche se fatturato a più soggetti riconducibili al medesimo centro d'imputazione di interessi, costituisca più dell'80 per cento dei corrispettivi complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco dello stesso anno solare</p>	<p>L'elevato livello percentuale preso a riferimento consente di intercettare le situazioni che rivelano una sostanziale dipendenza economica del lavoratore autonomo dal committente</p> <p>Nel caso in cui il lavoratore sommerso svolga lavori per diversi committenti, ma fatturi solo al committente principale e operi nel sommerso con gli altri committenti, che succede?</p>	 
<p>Determinazione del terzo indicatore nella circostanza che il collaboratore disponga di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente</p>	<p>Sebbene la introduzione in Commissione lavoro del Senato della espressione «postazione fissa di lavoro» abbia migliorato la prima versione della norma, il termine "fissa" resta ambiguo. Sarebbe stato meglio sostituirlo con "dedicata"</p>	
<p>Eccezione alla presunzione di cui al primo comma ove operino, congiuntamente, due criteri idonei a far considerare genuinamente autonoma la prestazione lavorativa nonostante la eventuale sussistenza degli indicatori sopra analizzati</p>	<p>La previsione consente di concentrare la operatività della presunzione sulle situazioni di reale continuità della prestazione e in quelle di sostanziale dipendenza economica, la quale spesso è indice di etero-coordinamento e di etero-direzione</p> <p>La eccezione alla presunzione opera se i due criteri coesistono. Nel caso in cui venga soddisfatto soltanto il primo criterio, più</p>	 

	importante rispetto al secondo, rientra in gioco la presunzione legale	
Determinazione del primo criterio nella circostanza che la prestazione sia connotata da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività	Criterio sostanziale. Si tratta di valorizzare le competenze del lavoratore come indici di autonomia della prestazione	
Determinazione del secondo criterio nella circostanza che la prestazione sia svolta da soggetto titolare di un reddito annuo da lavoro autonomo non inferiore a 1,25 volte il livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali di cui all'art. 1, comma 3, l. n. 233/1990	Limita la operatività della presunzione legale  Che succede se il lavoratore autonomo opera in una situazione di sommerso e non fattura regolarmente ai propri clienti? In tale contesto questo criterio potrebbe operare negativamente anche in combinazione con quello di cui al comma 1, lett. b, del nuovo art. 69-bis	 
Eccezione alla presunzione di cui al primo comma per le prestazioni lavorative svolte nell'esercizio di attività professionali per le quali l'ordinamento richiede la iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi professionali qualificati	La eccezione appare ragionevole, in quanto opera sulla base della esistenza di un criterio legale (iscrizione ad un albo) che fa presumere, al contrario, l'autonomia della prestazione	
Riferimento all'applicazione della disposizione di cui all'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003 e conseguente possibile conversione del contratto di lavoro autonomo prima in collaborazione coordinata e continuativa e poi in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato	Si tratta di un sistema di "doppia conversione" piuttosto punitivo, che opera attraverso un sostanziale automatismo formale: difficilmente le parti che intendono stipulare un contratto di lavoro autonomo ex art. 2222 c.c. si preoccupano di renderlo riconducibile «a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore»	
Qualora il contratto di lavoro autonomo venga convertito in collaborazione coordinata e continuativa, al lavoratore autonomo a cui sia richiesto di assolvere gli obblighi contributivi	È opportuno che la legittimazione sia limitata al soggetto che ha eseguito la prestazione, e non si estenda anche agli Istituti, il cui credito è stato comunque soddisfatto  Siamo certi che gli Istituti, rispetto ai quali i	 

<p>relativi alla propria posizione nell'ambito della gestione separata Inps, spetta il diritto di rivalsa nei confronti del committente per la quota parte a lui spettante (due terzi dell'importo contributivo)</p>	<p>lavoratori autonomi non adempiono le obbligazioni legate alla gestione separata, non siano spinti in una situazione di conflitto di interesse, consistente nel vantaggio economico di accertare in via amministrativa la sussistenza dei criteri presuntivi di cui al comma 1, al fine di veder soddisfatti i propri crediti, eventualmente favorendo l'assunzione della obbligazione da parte di un altro soggetto, il committente appunto?</p>	
<p>Entrata in vigore della disciplina in esame</p>	<p>Nel caso di contratti di lavoro autonomo già in essere, si lascia alle parti un tempo congruo per adeguarsi alle nuove disposizioni</p>	
<p>Criterio di interpretazione autentica dell'art. 61, comma 3, primo periodo, d.lgs. n. 276/2003</p>	<p>Criterio che privilegia la sostanza rispetto alla forma</p>	

## **Articolo 1, commi 28-31, e articolo 2, comma 57 Associazione in partecipazione**

### **Il fine giustifica i mezzi ... ma ci rimettono anche le partecipazioni genuine**

di Gabriele Bubola, Flavia Pasquini

#### **Il computo del numero di associati ai fini della presunzione assoluta di subordinazione**

Il testo della riforma in materia di lavoro approvato al Senato il 31 maggio 2012 prevede, per la prima volta, con riferimento ai contratti di associazione in partecipazione, l'ingresso del tema dell'apporto di lavoro dell'associato all'interno della disciplina codicistica, in principio prevalentemente oggetto dello studio del diritto commerciale, e solo più recentemente "adottata" dai giuslavoristi.

Il d.d.l. n. 5256, ora in discussione alla Camera, aggiunge all'art. 2549 c.c., che contiene la nozione di associazione in partecipazione, un ulteriore e finale comma, il quale prevede che qualora «l'apporto dell'associato consista anche in una prestazione di lavoro, il numero degli associati impegnati in una medesima attività non può essere superiore a tre, indipendentemente dal numero degli associanti, con l'unica eccezione *nel caso* in cui gli associati siano legati *all'associante* da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo [*criteri identici a quelli previsti dall'art. 230-bis c.c. in materia di impresa familiare, n.d.r.*]. In caso di violazione del divieto di cui al presente comma, il rapporto con tutti gli associati *il cui apporto consiste anche in una prestazione di lavoro* si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

Sul punto, le modifiche apportate dal Senato (in grassetto) al testo formulato dal Governo nel disegno di legge originario meglio specificano alcuni aspetti, correggendo errori o colmando lacune della proposta governativa, ma, nella sostanza, lasciano invariato il principio già affermato: pertanto, al di fuori dell'ipotesi di vincoli familiari e nel caso di superamento del numero di tre associati per la medesima attività, i rapporti verranno considerati di lavoro subordinato prescindendo da ogni analisi sul merito (ed in particolare sull'effettivo rischio economico incombente sull'associato e sulla concreta rendicontazione), e senza la possibilità per l'associante di fornire la prova in ordine alla effettiva riconduzione del rapporto nell'alveo dell'associazione in partecipazione.

Sul punto si deve rilevare che l'aspetto prettamente quantitativo, oltre a non apparire idoneo a fungere quale elemento preminente per la qualificazione di un rapporto, può, tra l'altro, comportare un rischio concreto di ulteriore frazionamento, ove possibile, delle attività, con formazione di microimprese che, se per certi versi ne costituiscono la forza, d'altro canto sono anche una delle debolezze del tessuto produttivo italiano.

### **Le ipotesi di presunzione relativa di subordinazione**

Il maxiemendamento governativo approvato dal Senato ha incorporato una proposta approvata dalla Commissione Lavoro in tema di presunzione relativa di subordinazione.

Pertanto, la norma ora in discussione alla Camera (art. 1, comma 30, d.d.l. n. 5256) prevede tre ipotesi di presunzione relativa di subordinazione: la prima opera nel caso di associazione in partecipazione instaurata o attuata senza una effettiva partecipazione dell'associato agli utili; la seconda opera ove non vi sia la consegna del rendiconto previsto dall'articolo 2552 c.c.; la terza è invece ricollegata ad un apporto di lavoro non "qualificato", ossia non connotato da «competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività» (in questo senso il richiamo dei requisiti stabiliti nel nuovo all'articolo 69-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 276/2003). Sembra di potersi rilevare come il riconoscimento dei percorsi formativi e del *background* professionale possa essere efficacemente perseguito attraverso il conseguimento di certificazioni o idonee attestazioni delle competenze, il che potrebbe avvenire anche in sede di certificazione del contratto di associazione in partecipazione, posto che la finalità della certificazione dei contratti in cui sia dedotta, anche solo indirettamente, una prestazione di lavoro rimane pur sempre quella di ridurre il contenzioso in materia, appunto, di lavoro.

### **L'abrogazione dell'obbligo di garantire erogazioni adeguate all'associato**

Il Senato ha approvato, senza modifiche rispetto al disegno originario, la disposizione con la quale si stabilisce l'abrogazione della disciplina di cui all'art. 86, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 (cfr. art. 1, comma 31, d.d.l. n. 5256 presentato alla Camera).

Tale abrogazione, già giustificata all'interno della relazione illustrativa alla riforma e sulla base delle nuove restrizioni operate con le presunzioni di subordinazione, non convince, nonostante si abbia già avuto modo di esprimere dubbi in merito alla "utilità" della norma abrogata. Infatti, la nuova disciplina non pare poter sostituire quella di cui al vigente d.lgs. n. 276/2003, che, in finalità antielusiva, prevede, tra l'altro, una presunzione di subordinazione relativa nel caso di partecipazione resa senza "adeguate erogazioni". In effetti, all'interno del d.d.l. n. 3249 manca qualsivoglia riferimento ad un emolumento adeguato in favore dell'associato. Il che, se da un lato appare maggiormente coerente con le origini dell'istituto (con conseguente assoluta preminenza alla sussistenza di un rischio economico a carico dell'associato), dall'altro rischia di operare a detrimento della posizione degli associati in partecipazione.

### **Il binario parallelo per i contratti in essere: il valore aggiunto della certificazione**

Anche in tema di disciplina transitoria il maxiemendamento governativo ha incorporato una proposta approvata dalla Commissione Lavoro che ha colmato la lacuna della prima stesura del disegno di legge di riforma.

È stato così evidenziato il valore aggiunto della certificazione ex artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, posto che solamente i contratti in essere e certificati al momento dell'entrata in vigore del testo di legge non saranno soggetti alla nuova disciplina fino alla loro scadenza (cfr. art. 1, comma 29, d.d.l. n. 5256). Il che dovrebbe significare, tra l'altro, che per tali contratti continuerà a trovare applicazione anche l'abrogato art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003.

Una interpretazione coerente con le finalità dell'istituto della certificazione dovrebbe portare a ritenere che debbano essere fatti salvi dalla nuova disciplina non solamente i contratti già certificati, ma anche quelli per i quali l'istanza di certificazione è stata rimessa ad una commissione di certificazione anticipatamente rispetto all'entrata in vigore della Riforma; qualche problematica interpretativa potrebbe scaturire, invece, relativamente ai (pur legittimi) contratti a tempo indeterminato certificati.

Per tutti gli altri contratti varrà la nuova disciplina, con evidenti problemi di "aggiustamento", ove possibili, per quelli già in essere.

### Profili contributivi

In ultimo, merita un cenno la disciplina previdenziale. Il disegno di legge approvato al Senato (ora art. 2, comma 57, d.d.l. n. 5256 all'esame della Camera) prevede un aumento contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS (e quindi anche per gli associati in partecipazione ivi iscritti), con aumento della pressione di un punto percentuale per anno per arrivare, nel 2018, alla misura del 33% per coloro che non sono assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria.







Se non intervengono correttivi, è concreto il rischio che tale aumento di pressione contributiva, volto anche a scoraggiare l'utilizzo dell'istituto, venga sostenuto, di fatto, dai soli associati in partecipazione.




## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### **Articolo 1, commi 28, 29, 30, 31 – Associazione in partecipazione** **Articolo 2, comma 57 – Aumento della pressione contributiva**

- Aggiungendo un comma all'articolo 2549 del codice civile, si introduce una presunzione assoluta di subordinazione (ossia senza possibilità di prova contraria) ricollegata al fatto che il numero degli associati impegnati in una medesima attività sia superiore a tre. Non vengono computati gli associati legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo.
- Si introduce una presunzione relativa di subordinazione (ossia con possibilità di provare comunque la riconducibilità del rapporto nell'alveo dell'associazione in partecipazione) nel caso in cui rapporti di associazione in partecipazione siano instaurati o attuati, alternativamente:
  - a) senza una effettiva partecipazione dell'associato agli utili dell'impresa o dell'affare;
  - b) senza la consegna del rendiconto previsto dall'articolo 2552 del codice civile;
  - c) ove l'apporto di lavoro non presenti i requisiti di cui al nuovo articolo 69-bis, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.
- Viene abrogato l'articolo 86, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, facendo venire meno l'obbligo di garantire erogazioni adeguate all'associato.
- Viene introdotto un binario parallelo soltanto per i contratti di associazione in partecipazione in essere e certificati: sino alla loro scadenza, non si applicherà la nuova disciplina.
- Si prevede un innalzamento del prelievo contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS (e quindi anche per gli associati in partecipazione ivi iscritti). L'aumento della pressione è di un punto percentuale per anno per arrivare, nel 2018, alla misura del 33% per coloro che non sono assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria.



<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Associazione in partecipazione</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Introduzione di una presunzione assoluta di subordinazione per tutti i contratti di associazione in partecipazione in cui viene apportato anche lavoro, nel caso in cui gli associati siano in numero maggiore di tre. Non rientrano nel computo gli associati legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo.</p>	<p>La finalità di scoraggiare l'utilizzo distorto del contratto appare condivisibile. Il criterio prescelto appare, però, inadatto ed atecnico. L'introduzione della presunzione assoluta comporterà un minore utilizzo dell'istituto anche nelle ipotesi "genuine". Non è da sottovalutare la possibile parcellizzazione delle già piccole realtà aziendali in "micro" imprese per sfuggire all'applicazione della presunzione legale.</p>	
<p>Introduzione di una presunzione relativa di subordinazione qualora i rapporti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro siano instaurati o attuati senza che vi sia un'effettiva partecipazione dell'associato agli utili dell'impresa o dell'affare, ovvero senza consegna del rendiconto previsto dall'articolo 2552 del codice civile. La predetta presunzione si applica, altresì, qualora l'apporto di lavoro non presenti i requisiti di cui al nuovo articolo 69-bis, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.</p>	<p>L'introduzione di una presunzione relativa di subordinazione ricollegata, in prima istanza, alla mancata partecipazione dell'associato agli utili o al rendiconto è da considerarsi positiva, posto che si basa sugli elementi indefettibili dell'associazione in partecipazione.</p> <p>Visti i contrapposti filoni giurisprudenziali, non sarebbe stato però meglio chiarire, una volta per tutte, il concetto di partecipazione agli "utili"?</p> <p>Qualche dubbio emerge, inoltre, relativamente alla presunzione ricollegata ad un apporto di lavoro ritenuto non qualificato, che dovrebbe (il condizionale però è d'obbligo) ritenersi superata nel caso di effettiva partecipazione agli utili e consegna del rendiconto.</p>	    
<p>Abrogazione dell'obbligo di garantire erogazioni "adeguate" all'associato.</p>	<p>L'abrogazione desta qualche dubbio perché le nuove norme non paiono sostituire adeguatamente disciplina che si intende abrogare, ossia l'art. 86, comma 2, d.lgs. n. 276/2003. Pur nelle incertezze applicative ed interpretative, tale normativa appariva infatti finalizzata a garantire l'associato sotto il profilo del corrispettivo.</p>	
<p>Introduzione di un binario parallelo per i contratti di associazione in partecipazione in essere e</p>	<p>Appare positivo il riconoscimento del valore aggiunto della certificazione, che conferisce robustezza ai rapporti già in essere escludendoli</p>	

<p>certificati: per tali contratti, sino alla loro scadenza, non si applicherà la nuova disciplina.</p>	<p>dall'applicazione della nuova disciplina.</p> <p>Vista, però, la particolare incidenza delle presunzioni di legge, non sarebbe stato maggiormente opportuno e coraggioso ampliare l'esclusione anche ai rapporti di associazione in partecipazione certificati successivamente all'entrata in vigore della Riforma, per tale via riconoscendo la valenza di un controllo preventivo ed a monte sui contratti da parte di un organismo terzo?</p> <p>Qualche dubbio interpretativo concerne i contratti in essere e non certificati, mancando una disciplina transitoria che consenta loro possibili "aggiustamenti", tenuto conto della nuova normativa.</p>	  
<p>Innalzamento progressivo del prelievo contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS (e quindi anche per gli associati in partecipazione ivi iscritti).</p>	<p>L'aumento del prelievo contributivo ha, tra l'altro, la funzione di aumentare il costo dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro, scoraggiandone per tale via l'utilizzo. Il rischio, però, è che, concretamente, tale aumento contributivo vada a discapito esclusivamente del contraente debole, che verosimilmente sarà l'associato.</p>	

## **Articolo 1, commi 32-33 – Lavoro accessorio**

# **Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio**

di Pierluigi Rauseri\*

L'art. 1, comma 32, lett. a), del d.d.l. sostituisce integralmente l'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 per restringere il campo di operatività del lavoro occasionale accessorio, mediante *voucher* o *buoni lavoro* (felice intuizione di Marco Biagi del quale, forse mai come in queste ore, si avverte enormemente il peso dell'assenza).

La norma vorrebbe rappresentare uno dei punti di intervento più qualificanti della riforma, a contrasto della ritenuta "flessibilità cattiva", ma per tentare di comprendere le prospettive concrete di riforma occorre ripercorrere, pur sinteticamente, la disciplina attuale. Il lavoro accessorio deve essere, in ogni caso, affrontato in una dimensione dinamico-evolutiva, nella consapevolezza che si tratta dell'istituto della precedente riforma del mercato del lavoro introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 che ha trovato attuazione per ultimo, a partire dall'estate 2008, per effetto della profonda rimodulazione dell'assetto normativo operata dal d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, ma che ha dato ottima prova di sé a contrasto del lavoro sommerso, in particolare con riguardo al lavoro domestico, al lavoro in agricoltura e ai piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione. Non poche sono le voci che si possono annoverare nel tentativo di inquadramento della fattispecie lavorativa in argomento: vi è chi si è speso per la natura della prestazione come autonoma, chi invece ha parlato di contratto di lavoro autonomo speciale e non è mancato neppure chi ha parlato di contratto di lavoro a disciplina speciale; d'altra parte, il lavoro accessorio non presenta astrattamente caratteristiche definitorie e classificatorie universalmente valide, essendo possibile qualificare le prestazioni soltanto in base alle concrete modalità di svolgimento di esse. Si tratta, piuttosto, di un "lavoro senza contratto", il quale si caratterizza a tratti come puramente autonomo e a tratti come chiaramente subordinato, ma per il quale il Legislatore sceglie un trattamento normativo di tipo speciale e innovativo, una sorta di *all inclusive* di prestazioni retributive, previdenziali e assicurative, senza alcun obbligo di tipo documentale o adempimenti di altra natura. Nel testo originario del d.lgs. n. 276/2003, l'art. 70 introduceva, in sede sperimentale, il "lavoro accessorio", rivolto a soggetti a rischio di esclusione sociale o non entrati nel mondo del lavoro o in procinto di uscirne, la cui caratteristica essenziale era data dalla occasionalità, che scaturiva dalla brevità della prestazione e dal compenso complessivamente percepito, con riferimento a lavori meramente occasionali e accessori tassativamente elencati: piccoli lavori domestici a carattere straordinario,

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

compresa l'assistenza domiciliare ai bambini ed alle persone anziane, ammalate o con handicap; insegnamento privato complementare; piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; collaborazione con Enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

Nell'attuale e vigente disciplina normativa, invece, l'uso corretto e la diffusione del lavoro accessorio sono previsti, quale utile strumento di contrasto al lavoro "in nero", per quelle particolari categorie di lavoratori e per le attività lavorative che tradizionalmente sfuggono ad una ordinaria riconduzione a forme di lavoro regolari, fermo restando il limite economico (5.000,00 euro netti) per ciascun committente in ragione di anno solare. Sul punto la Circolare Inps n. 88 del 9 luglio 2009 ha sancito che per prestazioni di lavoro occasionale accessorio devono intendersi le «attività lavorative di natura meramente occasionale e accessorie non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o di lavoro autonomo», definite dalla norma «con la sola finalità di assicurare le tutele minime previdenziali e assicurative in funzione di contrasto a forme di lavoro nero e irregolare».

Per effetto dell'art. 22 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, e, più di recente, dell'art. 7-ter del d.l. n. 5/2009, come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 33/2009, e da ultimo della l. n. 191/2009, la disciplina del lavoro occasionale accessorio, contenuta negli articoli 70 e 72 del d.lgs. n. 276/2003, già più volte oggetto di modifica negli ultimi anni, si completa. Più specificamente, con riferimento al campo di applicazione un primo gruppo di attività che possono essere svolte nelle forme del lavoro occasionale accessorio sono identificate, dunque, in ragione delle loro caratteristiche oggettive: 1) lavori domestici; 2) lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; 3) insegnamento privato supplementare; 4) manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà; 5) attività agricole; 6) consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa periodica e quotidiana; 7) nell'impresa familiare di cui all'art. 230-bis c.c.; 8) lavoro nei maneggi e nelle scuderie. Un secondo gruppo di attività che si possono svolgere in lavoro accessorio sono identificate, invece, in base alle specifiche categorie di lavoratori che possono essere chiamate ad eseguire prestazioni lavorative con *voucher* in qualsiasi settore produttivo: 1) giovani al di sotto dei 25 anni, regolarmente iscritti a cicli di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado e compatibilmente con gli impegni scolastici; 2) pensionati; 3) percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito per qualsiasi settore di attività; 4) lavoratori in regime di *part-time* (tranne che presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale).

Sul piano degli effetti economici, la caratteristica essenziale della tipologia lavorativa che raccoglie le prestazioni occasionali accessorie è data dal sistema dei buoni lavoro (*c.d. voucher*) con i quali i committenti corrispondono ai lavoratori accessori la retribuzione, contestualmente versando la contribuzione a fini previdenziali. Il valore nominale di ciascun buono, pari a 10 euro, infatti, comprende, oltre alla retribuzione, anche la contribuzione previdenziale in favore della Gestione separata dell'Inps (per una quota del 13%) e l'assicurazione all'Inail (per una quota del 7%), oltre ad un ulteriore compenso all'Inps per la gestione del servizio (pari al 5%), per un valore netto, a favore del prestatore di lavoro accessorio, pari a 7,50 euro. Se poi i buoni non vengono corrisposti in ragione di una parametrizzazione diretta con le ore di lavoro prestate, va ricordato anche che le somme percepite dal lavoratore mediante l'incasso dei *voucher* è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato.

L'annunciato intervento normativo, dunque, nel voler modificare tale istituto contrattuale per limitarne «l'uso improprio e distorsivo» e combattere «la precarietà che ne deriva» (così nel documento approvato dal Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012), riscrive l'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 sancendo, al nuovo primo comma, che possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio soltanto le «attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare». La prima novità consiste nel limite economico che è inteso come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti, anziché al singolo committente, inoltre l'importo

viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Se nel testo originario proposto dal Governo era prevista (novità importante e clamorosa) la esplicita esclusione dal ricorso al lavoro accessorio per qualsiasi prestazione resa per committenti imprenditori commerciali o professionisti, l'attuale ultimo periodo del novellato art. 70, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che – fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare – nei confronti «dei committenti imprenditori commerciali o professionisti», le attività lavorative occasionali accessorie possono essere svolte «a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro», rivalutati annualmente sempre sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Con riferimento alle attività agricole il novellato art. 70, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 prevede che le norme sul lavoro occasionale accessorio trovano applicazione in agricoltura:

- a) nelle attività lavorative di natura occasionale rese nel contesto delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età <sup>1</sup>;
- b) nelle attività agricole svolte a favore degli agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui) <sup>2</sup>, che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Per il committente pubblico l'art. 70, comma 3, introdotto dal d.d.l. ripete esattamente i contenuti del vigente art. 70, comma 2-ter, del d.lgs. n. 276/2003, con la sola eccezione del mancato richiamo degli enti locali oggi espressamente menzionati dal Legislatore (non si comprende se ciò sottintenda il divieto di utilizzo per gli enti locali o se questi debbano genericamente essere considerati committenti pubblici *tout court*).

Scarsamente comprensibile, in quanto foriera di un utilizzo irregolare del sistema di tutela del lavoro degli extracomunitari (in senso diametralmente opposto a quanto dichiarato nella relazione illustrativa secondo cui l'operazione intende «favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri»), il nuovo quarto comma del riscritto art. 70 prevedrebbe che i compensi percepiti dal lavoratore per le prestazioni di lavoro accessorio devono essere computati «ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno». La previsione parifica senza ragione alcuna un reddito del tutto occasionale e accessorio al reddito che deve essere valutato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della capacità economica del lavoratore per il proprio sostentamento o per quello della sua famiglia. D'altro canto se il reddito da *voucher* ha tale valore come si concilia ciò con la definizione restrittiva data ora all'istituto?

Con l'art. 1, comma 32, lett. b), il d.d.l. interviene nel corpo dell'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 anzitutto per stabilire che i «carnet di buoni» devono essere «orari, numerati progressivamente e datati», con ciò determinando una inevitabile e preventiva tracciabilità dei *voucher*, parrebbe prima della loro messa in uso, congiuntamente ad una valorizzazione dei buoni in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore; la norma si occupa anche dell'aggiornamento periodico del valore nominale dei buoni che deve tenere conto anche delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali.

L'art. 1, comma 32, lett. c), del d.d.l. aggiunge un periodo al quarto comma del vigente art. 72 del d.lgs. n. 276/2003 per stabilire che la percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali deve essere rideterminata con decreto interministeriale «in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps», peraltro senza un corrispondente, tempestivo e adeguato intervento di rivalutazione del valore assoluto di ciascun buono tale previsione rischia di comportare una obiettiva diminuzione dei corrispettivi riconosciuti ai lavoratori accessori.

---

<sup>1</sup> Con riferimento ai giovani infraventicinquenni il Legislatore prevede che essi debbano essere regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, e in tal caso le attività occasionali devono essere svolte compatibilmente con gli impegni scolastici, mentre se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università potranno prestare lavoro accessorio in qualunque periodo dell'anno.

<sup>2</sup> Secondo le disposizioni di cui all'art. 34, comma 6, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.






Un apposito regime transitorio viene dettato dall'art. 1, comma 33, del d.d.l., in base al quale resta fermo l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, «secondo la previgente disciplina», dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.








## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, commi 32-33 – Lavoro accessorio



- Il Legislatore della riforma sostituisce integralmente l'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 per restringere il campo di operatività del lavoro occasionale accessorio, mediante voucher o buoni lavoro:
  - 1) viene previsto che possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio soltanto le attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare;
  - 2) nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, il lavoro accessorio può essere instaurato a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.000 euro;
  - 3) con riferimento alle attività agricole le norme sul lavoro accessorio trovano applicazione in agricoltura:
    - a) nelle attività lavorative di natura occasionale rese nel contesto delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età;
    - b) a favore di agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui), tranne che per persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.
- I limiti di utilizzo dei voucher o buoni lavoro sono rivalutati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.
- I compensi percepiti dal lavoratore per le prestazioni di lavoro accessorio devono essere computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.
- La percentuale relativa ai contributi previdenziali è rideterminata con decreto interministeriale in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps.
- I *carnet* dei buoni lavoro devono consentire una preventiva tracciabilità dei *voucher* e pertanto essere:
  - a) *orari*, e quindi valorizzati in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore;
  - b) *numerati progressivamente*, e quindi univocamente identificati;
  - c) *datati*, parrebbe prima della loro messa in uso, rispetto alla giornata in cui viene resa la prestazione;

- d) il valore nominale dei buoni è soggetto ad aggiornamento periodico in base alle risultanze istruttorie del confronto con le Parti sociali.
- Rimane possibile l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, secondo la disciplina oggi vigente, dei buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Lavoro accessorio</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio soltanto le attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare (importo viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati)</p>	<p>Il limite economico è inteso come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti, anziché con riferimento al singolo committente di fatto restringendo l'ambito di applicazione del lavoro occasionale accessorio.</p> <p>La mancata previsione di specifici ambiti di attività ovvero di particolari caratteristiche soggettive dei lavoratori espone qualsiasi utilizzo dei buoni lavoro ad attività investigative da parte degli organi di controllo per verificare l'effettiva natura meramente occasionale con un presumibile incremento di contenzioso.</p>	  
<p>Nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, il lavoro accessorio può essere instaurato a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.000 euro.</p>	<p>Il pregiudizio nei confronti degli imprenditori commerciali e dei professionisti impone un ulteriore limite economico di applicazione, consentendo lo svolgimento di lavoro accessorio da parte di uno stesso lavoratore per non più di tre committenti per anno solare.</p>	
<p>Nelle attività agricole le norme sul lavoro accessorio si applicano:</p> <p>a. nelle attività di natura occasionale di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età;</p> <p>b. a favore di agricoltori con</p>	<p>Si elimina la possibilità di impiegare in agricoltura con lavoro accessorio in attività stagionali le casalinghe con inevitabile ritorno nel sommerso delle prestazioni lavorative rese dalle stesse in tali attività.</p> <p>Nel confermare la previsione per gli agricoltori</p>	  

<p>basso volume di affari (non oltre 7.000 euro annui), tranne che per gli iscritti, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.</p>	<p>con volume d'affari minimo, si introduce il divieto di lavoro accessorio per quanti sono stati iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici degli operai agricoli non sempre immediatamente verificabili dai piccoli agricoltori ai quali la norma sembra rivolgersi.</p>	
<p>I limiti di utilizzo dei <i>voucher</i> o buoni lavoro sono rivalutati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.</p>	<p>Si prevede una valorizzazione incrementale anno per anno dei limiti annuali di utilizzo dei buoni lavoro.</p>	
<p>I compensi percepiti dal lavoratore per le prestazioni di lavoro accessorio devono essere computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.</p>	<p>La previsione parifica senza ragione un reddito occasionale al reddito valutato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della capacità economica del lavoratore per il proprio sostentamento o per quello della sua famiglia.</p>	
<p>La percentuale relativa ai contributi previdenziali è rideterminata con decreto interministeriale in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps. Ma anche il valore nominale dei buoni è soggetto ad aggiornamento periodico in base alle risultanze istruttorie del confronto con le Parti sociali.</p>	<p>Si stabilisce un progressivo incremento delle aliquote contributive in parallelo a quanto previsto per gli iscritti nella Gestione separata dell'Inps, che appare congruo in quanto sembrerebbe necessariamente accompagnato da un corrispondente incremento del valore nominale dei buoni lavoro.</p>	
<p>I carnet dei buoni devono consentire la tracciabilità dei <i>voucher</i> e pertanto essere:</p> <p>a. orari, e quindi valorizzati in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore;</p> <p>b. numerati progressivamente, e quindi univocamente identificati;</p> <p>c. datati, parrebbe prima della</p>	<p>Si determina una preventiva tracciabilità dei <i>voucher</i>, prima del loro uso, di fatto rendendo più difficile la gestione immediata della prestazione accessoria.</p> <p>La valorizzazione dei buoni in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore non sempre apparirà adeguata alla natura del lavoro accessorio.</p> <p>La numerazione progressiva appare utile a contrastare abusi e utilizzi fraudolenti dell'istituto.</p> <p>La datazione del buono prima del suo utilizzo</p>	   



<p>loro messa in uso, rispetto alla giornata in cui viene resa la prestazione.</p>	<p>può contribuire a contrastare l'uso distorto del lavoro accessorio ma senza dubbio rende meno agevole il ricorso all'istituto.</p>	
<p>Rimane possibile l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, secondo la disciplina oggi vigente, dei buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.</p>	<p>Fino alla primavera del 2013 i buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma potranno essere utilizzati in base alle norme oggi vigenti.</p> <p>Nel periodo transitorio coesisteranno voucher attuali con regole attuali e buoni lavoro nuovi con regole nuove e più restrittive incrementando il rischio di errore e conseguentemente un possibile contenzioso.</p>	<p> </p>

## **Articolo 1, commi 34, 35, 36 – Tirocini formativi**

# **Come cambia la regolazione dei tirocini formativi e di orientamento**

di Serena Facello, Michele Tiraboschi

La prima versione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro attribuiva al Governo una delega in materia di tirocini formativi e di orientamento palesemente incostituzionale. Era stata, infatti, prevista l'emanazione di uno o più decreti legislativi, sulla base di principi e criteri direttivi che assegnavano al Governo ampio spazio di azione, in quasi completa autonomia, su una materia che appartiene, però, secondo l'interpretazione generalmente condivisa, alla competenza regionale.

Quello del tirocinio (o *stage*) è un tema fondamentale nelle strategie sull'occupazione giovanile, visto che viene sempre più utilizzato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta di un istituto, assolutamente non riconducibile ad un contratto di lavoro, caratterizzato da un rapporto trilaterale, che vede un soggetto promotore fare da "ponte" tra un'un'azienda ospitante e un giovane, con lo scopo di favorire l'orientamento e la formazione di questi. Regolato dapprima nel Pacchetto Treu (l. n. 196/1997), a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale (n. 50/2005), è stato ricondotto alla competenza regionale esclusiva, che tuttavia non sempre è stata adeguatamente coltivata. Una mappatura della legislazione regionale di riferimento indica anzi che solo undici Regioni hanno una disciplina completa in materia (vedi tabella), mentre le altre regioni non hanno alcun tipo di regolamentazione o, dove presente, essa è di mero principio <sup>1</sup>.

QUADRO REGOLATORIO DEI TIROCINI A LIVELLO REGIONALE	
Abruzzo	DGR 12 marzo 2012, n. 154
Prov. Bolzano	Convenzione quadro con le parti sociali operanti in Provincia di Bolzano, 24 gennaio 2001
Campania	LR 18 novembre 2009, n. 14 DPGR 2 aprile 2010, n. 89

---

<sup>1</sup> Vedi anche S. FACELLO, F. FAZIO (a cura di), *Nuove regole per i tirocini*, boll. speciale Adapt n. 51/2011.

Emilia Romagna	LR 1 agosto 2005, n. 17
Friuli Venezia Giulia	LR 9 agosto 2005, n. 18 DPR 21 maggio 2010, n. 103
Lazio	DGR 13 marzo 2009, n. 151
Lombardia	DGR 20 marzo 2012, n. 3153
Piemonte	LR 22 dicembre 2008, n. 34 DGR 21 dicembre 2009, n. 100 –12934
Sicilia	LR 26 marzo 2002, n. 2 Circolare 28 novembre 2002, n. 22 Indirizzo assessoriale applicativo 24 luglio 2009, n. 260
Toscana	LR 27 gennaio 2012, n. 3 DGR 19 marzo 2012, n. 220
Veneto	LR 13 marzo 2009, n. 3 DGR 6 marzo 2012, n. 337

Proprio l'assenza di vincoli stringenti, con l'incertezza di un quadro regolatorio (quello del 1997) non più in linea con l'evoluzione del modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro delineato dalla legge Biagi, ha favorito talora un uso distorto di questo strumento. A tale fenomeno, di dimensioni sempre più considerevoli, il Legislatore ha dato una prima risposta nel 2011 (d.l. n. 138), definendo i livelli di tutela essenziali (unico intervento possibile, stante la competenza regionale) per la sua attivazione. Il risultato è stato di razionalizzarne l'utilizzo, sia in riferimento alla categoria di giovani che può servirsene (se è strumento di formazione e orientamento, è giusto che si faccia subito dopo il periodo di istruzione), sia in riferimento alla sua durata (6 mesi, per evitare *stage* infiniti); tutto ciò, lasciando però invariata la disciplina dei tirocini c.d. curriculari, quelli legati ad un percorso di istruzione, e quelli pensati per agevolare l'inserimento o il reinserimento di particolari categorie di soggetti (disoccupati, inoccupati, etc.).

La persistente incertezza del quadro regolatorio e la tensione verso una maggiore valorizzazione dell'apprendistato hanno tuttavia suggerito un ulteriore intervento. In un primo momento il Ministro del lavoro si era opportunamente espresso nella direzione di circoscrivere il loro utilizzo unicamente nell'ambito di percorsi scolastici e universitari, come metodologia formativa e di alternanza escludendone la valenza di inserimento occupazionale. Questa impostazione non è tuttavia stata accolta dal disegno di legge presentato dal Governo al Senato, dove ci si limitava a prevedere una delega, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati ad individuare principi fondamentali e requisiti minimi dei tirocini formativi e di orientamento sulla base di una serie di criteri e principi direttivi, molto simili a quelli del testo in commento. La criticità di questa impostazione centralista, come detto, ha sollevato non poche critiche e un braccio di ferro con le Regioni al punto di richiedere un robusto intervento correttivo.

L'affermazione della competenza statale, data per presupposta nella precedente versione del testo di riforma, è stata così superata nella nuova formulazione. Abbandonata la strada della legge delega, è stata intrapresa quella dell'accordo tra Stato e Regioni. Del resto, sia la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia la Commissione affari costituzionali, analizzando il primo testo e pur rendendo parere favorevole, evidenziavano la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni e proponevano soluzioni diverse volte a renderla compatibile, tra cui la via, poi effettivamente scelta, della leale collaborazione e dell'accordo con le Regioni.

Come espresso nel testo in commento tale accordo dovrà intervenire nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore della legge, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Oggetto e scopo dell'accordo sarà pervenire alla definizione di linee guida condivise, che andranno poi, evidentemente, recepite dalle singole Regioni. Il testo della delega non si limita a prevedere detto accordo, ma fornisce una serie di criteri, che già ci consentono di intuire un notevole irrigidimento della disciplina.

Si legge, in primo luogo, di una «revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo» e della «previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività», criteri che sembrano proseguire sulla strada già intrapresa nel 2011, a suo tempo tanto criticata, diretta a restringere l'ambito di applicazione di questo strumento. Il terzo criterio, inoltre, sembra voler agire sull'aspetto sanzionatorio, in ottica di effettività, anche in questo caso operando in continuità con i precedenti provvedimenti<sup>2</sup>, riferendosi alla «individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza».

A ben vedere il criterio più problematico sembra quello relativo all'obbligo del «riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, *in relazione alla prestazione svolta*» (corsivo nostro), la cui mancata corresponsione comporta a carico del trasgressore l'irrogazione di una sanzione amministrativa, da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro, in base alla gravità dell'illecito commesso. Tante sono le criticità connesse a questa previsione, al punto da trasformare quella che è o dovrebbe essere una importante metodologia didattica legata al concetto di alternanza in una vera e propria prestazione (lavorativa?), e appaiono riconducibili sia a ragioni più strettamente tecniche, sia a ragioni di opportunità. In effetti, anche la Commissione affari costituzionali, esprimendosi sugli emendamenti, in particolare sulla prima versione di quell'emendamento destinato poi a divenire il testo definitivo, proprio considerata la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni, segnalava che i criteri formulati, soprattutto quest'ultimo, fossero di eccessivo dettaglio.

Problematico risulta, innanzitutto, l'utilizzo del termine "indennità", specie se visto in relazione al termine "prestazione svolta". La differenza tra prestazione e "rimborso spese", attualmente previsto dalla legge Treu e dalla (quasi totalità della) normativa regionale vigente, lungi dall'essere meramente linguistica, va alla sostanza della nozione. Nel nostro ordinamento, si intende, infatti, per indennità, una prestazione in denaro quale corrispettivo di un'attività economica; il rimborso spese, invece, mira semplicemente a reintegrare una perdita economica, senza alcun legame di corrispettività con la prestazione resa. È evidente la differente visione alla base della scelta dell'uno o dell'altro termine. Inoltre, il riferirsi all'indennità, senza alcuna precisazione sulla sua natura, lascia aperte una serie di questioni legate agli eventuali aspetti previdenziali e fiscali, come dimostra anche l'introduzione di un ulteriore comma, contenente la precisazione che dalla nuova disciplina non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Del resto, queste perplessità sono state segnalate anche dalla Commissione Bilancio là dove rilevava come non risultasse chiara la natura, ai fini del trattamento contributivo e fiscale, della indennità da riconoscersi ai tirocinanti. Ancora, assolutamente inadeguata risulta la scelta di determinare l'ammontare della indennità in base a un criterio tanto vago, qual è quello di "congruità", senza poter sperare che tale congruità venga meglio definita in sede di accordo. A tal proposito si consideri che le uniche due regioni (Abruzzo e Toscana) che attualmente prevedono un rimborso spese obbligatorio, si sono assestate su cifre assolutamente non uniformi, circostanza questa che da sola indica la vaghezza del concetto di congruità e il caos normativo che potrebbe sorgere da questa previsione che, in ogni caso, appare contraria al concetto di tirocinio formativo e di orientamento. Perché delle due l'una. O è vero tirocinio, e allora il giovane è "remunerato" da una formazione e da un

---

<sup>2</sup> Si veda in particolare la circolare n. 24/2011, su cui cfr. M. Tiraboschi, *Rilancio dell'apprendistato e contrasto all'utilizzo distorto dei tirocini formativi e di orientamento* e P. Rausei, *La riforma dei tirocini fra vincoli e tutele*, entrambi in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011.

orientamento effettivi e di qualità. O si tratta di un mini-lavoro e allora sarebbe giusto ricorrere ad altri strumenti come i buoni lavoro e l'apprendistato. Vero è peraltro che la previsione di un mini-compenso potrebbe rivelarsi un vero e proprio boomerang con riferimento al tono enfatico con cui il legislatore cerca, almeno a parole, di rilanciare l'apprendistato e il lavoro a tempo indeterminato.

Non si può non osservare, dunque, come l'introduzione dell'obbligo (almeno così si ritiene, essendo sanzionato) di corresponsione di una "indennità" sia del tutto estraneo non solo alla nostra esperienza, come dimostra il fatto che solo due regioni, nell'esercizio della propria autonomia, hanno previsto tale obbligo, ma prima ancora alla finalità dell'istituto. Il rischio, infatti, è quello di far passare l'idea di uno scambio prestazione/retribuzione, tipico del lavoro e che, proprio in quanto tale, è quanto di più lontano ci sia dalla nozione di tirocinio.

Non solo. Ancor più grave appare la scelta di fondo di contenere la tutela del tirocinante entro la previsione di un corrispettivo, come se la questione fosse quella di garantire una remunerazione al tirocinante e non garantirgli un tirocinio genuino. Ben altri sono, invece, i nodi da affrontare per combattere l'utilizzo distorto di questo strumento. Di seguito un decalogo, con l'indicazione degli aspetti che le linee guida dovrebbero prioritariamente affrontare, pur nell'assoluto silenzio della legge in commento:

1 – definire nettamente e una volta per tutte il campo di applicazione e la finalità del tirocinio. In altri termini, occorre decidere se sia più opportuno consentire il solo tirocinio curriculare o se ammetterlo anche in una fase appena successiva al termine degli studi;

2 – conseguentemente, occorre precisare le caratteristiche dei tirocinanti. Ove anche si decida di confermarlo come strumento di primo orientamento al lavoro, dunque ammetterlo al termine degli studi, esso deve essere compiuto entro un dato periodo dal conseguimento del titolo, per impedire che il tirocinio sostituisca altri strumenti di inserimento dei giovani nel mercato;

3 – selezionare i soggetti promotori, perché essi sono i veri garanti della genuinità del tirocinio;

4 – individuare soggetti ospitanti seri, stabilendo limiti numerici (in proporzione al numero dei dipendenti), obblighi (quali il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza) e divieti severi (in riferimento ad esempio alla possibilità di utilizzare il tirocinio nei periodi di picco delle attività o per sostituire il personale o per attività non coerenti con il progetto formativo);

5 – definire un progetto formativo e/o di orientamento autentico, con la garanzia data dalla presenza di due tutor e sottoscritto anche dal tirocinante;

6 – limitare la durata del tirocinio nel tempo ed impedire che uno stesso tirocinante compia più di un tirocinio presso lo stesso soggetto ospitante;

7 – definire gli obblighi del soggetto promotore: assicurare il tirocinante presso l'INAIL e per la responsabilità civile verso terzi, garantire la presenza di un tutor come responsabile didattico-organizzativo delle attività formative e/o di orientamento;

8 – definire gli obblighi del soggetto ospitante: tutelare la salute e sicurezza del tirocinante, realizzare puntualmente e rendere effettivo il progetto di formazione e/o orientamento concordato;

9 – definire gli obblighi del tirocinante: attenersi a quanto concordato nella convenzione sottoscritta tra soggetto promotore e soggetto ospitante, svolgendo le attività previste dal progetto formativo e seguendo le indicazioni dei tutori;

10 – prevedere il rimborso spese come eventuale e, comunque, documentato.

Di tutti questi elementi, come detto, non vi è alcuna traccia nel testo di legge nonostante essi costituiscano, invece, la chiave per offrire al tirocinante un prezioso strumento di collegamento tra studio e lavoro.





## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, commi 34, 35, 36 – Tirocini formativi

- Viene previsto un accordo in Conferenza Stato-Regioni, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, per la definizione di linee guida condivise, sulla base di criteri espressamente elencati.
- Tali criteri prevedono la revisione della disciplina, la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività, gli aspetti sanzionatori e la previsione di un'indennità obbligatoria.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Tirocini formativi

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Previsione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni, per la definizione di linee guida condivise	La nuova formulazione, rispetto a quella proposta nella prima versione, appare rispettosa della competenza regionale in materia	
Previsione di una congrua indennità obbligatoria, sanzionata in caso di mancata corresponsione, legata alla prestazione svolta	Si tratta di una misura estranea al nostro ordinamento, che rischia di snaturare il tirocinio, favorendone l'abuso	
	Assenza, nel testo di legge, di riferimenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- alla tipologia di tirocinio (curriculare e non curriculare) e, conseguentemente, all'esatto campo di applicazione della nuova normativa;</li> <li>- alla selezione dei soggetti promotori autorizzati;</li> <li>- alle caratteristiche dei soggetti ospitanti;</li> <li>- alle caratteristiche del tutor;</li> <li>- alla durata;</li> <li>- agli obblighi delle parti</li> </ul>	
	Che natura ha la prevista indennità (specie a fini previdenziali e fiscali)? In base a quali criteri potrà definirsi "congrua"?	

## SEZIONE B

# DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI

### Articolo 1, commi 37-43 – Licenziamenti individuali

## Il nuovo quadro regolatorio tra incertezze e maggior potere *ad libitum* dei giudici

di Pierluigi Rausei\*, Maria Tuttobene

L'art. 1, comma 37, del DDL di riforma del mercato del lavoro inaugura le disposizioni che contengono le modifiche alla disciplina in tema di flessibilità in uscita e di tutele del lavoratore, muovendo proprio da quelle in materia di licenziamenti individuali. È questa la parte del testo normativo che ha maggiormente impegnato la mediazione fra Governo, parti sociali e sistema politico al fine di ridisegnare la disciplina sui licenziamenti individuali sotto il profilo sia sostanziale sia processuale, nonché il relativo regime di garanzie del lavoratore illegittimamente licenziato. Il compromesso (perché di vero e proprio compromesso si tratta) raggiunto viene presentato come equilibrato e idoneo a consentire alle imprese di intervenire sull'assetto organizzativo delle proprie risorse nei momenti di difficoltà economica e finanziaria, senza obbligo di reintegrazione del lavoratore qualora in sede contenziosa il licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo di tipo economico risultasse non fondato. Tuttavia, anche su questo la riforma proposta non sembra raggiungere, nell'articolato normativo, quanto promette e dichiara solennemente. Infatti pochi sono gli elementi di chiarezza che si stagliano come luci (si pensi all'eliminazione della misura minima delle indennità e alla fissazione di misure massime) su un tappeto di ombre (l'incertezza semantica delle espressioni e dei concetti utilizzati, la farraginosità del passaggio conciliativo obbligatorio preventivo rispetto all'intimazione del licenziamento, il notevole ampliamento del potere valutativo discrezionale lasciato al giudice del lavoro), che sembra presagire un appesantimento non solo burocratico, ma anche in termini di contenzioso per la vita dell'intero sistema economico nazionale.

### Le modifiche alla legge 15 luglio 1966, n. 604

L'art. 1, comma 37, del DDL sostituisce il testo dell'art. 2, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604, stabilendo che la comunicazione del licenziamento deve necessariamente contenere "la specificazione dei motivi che lo hanno determinato". Così disponendo si ribalta l'onere di informativa rispetto al quadro regolatorio vigente che riconosce al lavoratore licenziato la facoltà di chiedere i motivi che hanno determinato il recesso entro 15 giorni dalla comunicazione dello stesso, imponendo, solo in

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

tal caso, al datore di lavoro di comunicarli per iscritto nei successivi 7 giorni. Pertanto, la precisazione dei motivi determinanti il licenziamento da fase eventuale diventerebbe, con la riforma, una condizione procedurale obbligatoria, scaturente *ope legis* dall'esercizio da parte del datore di lavoro della facoltà di recesso. In realtà, però, tale disposizione si riferirebbe soprattutto ai "licenziamenti per giustificato motivo oggettivo", atteso che per quelli "disciplinari" il datore di lavoro è già tenuto a comunicare le motivazioni del recesso sin dall'origine, essendo soggetto all'obbligo di contestazione preventiva dell'addebito di cui all'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori.

Come si evince dall'utilizzo del sostantivo "specificazione", la motivazione richiesta dalla legge deve, inoltre, essere dettagliata e precisa, non essendo sufficiente una mera riproduzione dell'espressione legislativa di cui all'art. 3 della legge n. 604/1966 (cioè per un "notevole inadempimento degli obblighi contrattuali" ovvero per "ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa"). Ovviamente, resta ferma, risultando anzi ora rafforzata dalla necessaria e contestuale giustificazione del licenziamento, la regola generale della immodificabilità delle causali comunicate, posta a garanzia del dipendente, il quale vedrebbe altrimenti ridimensionata la sua possibilità di contestare la validità dell'atto.

La puntualizzazione introdotta dalla riforma, peraltro, permette di fugare i dubbi interpretativi sorti in sede di applicazione operativa. Si pensi, ad esempio, ai diversi indirizzi dottrinali e giurisprudenziali in merito ai contenuti della comunicazione di licenziamento per superamento del periodo di comporto (regolato dall'art. 2110 c.c.): in base alla nuova versione della norma in commento, verrebbe meno quell'orientamento che fino ad ora (assimilando tale licenziamento a quello per giustificato motivo oggettivo) ha ritenuto non necessario fornire direttamente nella lettera del recesso la completa e dettagliata descrizione delle circostanze di fatto relative alla causale (nel caso di specie gli specifici giorni di assenza), valutando, invece, sufficiente l'indicazione di informazioni più generiche e complessive (quali, la mera causale del licenziamento e il numero totale delle assenze per malattia), fermo, però, restando l'onere del datore di lavoro di integrare queste ultime su richiesta del lavoratore licenziato.

Il successivo comma 38 dell'art. 1 del DDL interviene poi a ritoccare il dettato dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 604/1966, come già modificato dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (meglio nota come "Collegato Lavoro"), al fine di accelerare ulteriormente i tempi entro i quali impugnare il licenziamento ritenuto illegittimo, nell'ambiziosa convinzione che ciò possa favorire la riduzione del contenzioso. In particolare il termine dei 270 giorni per la presentazione del ricorso al Tribunale in funzione di giudice del lavoro ovvero per proporre alla controparte la conciliazione o l'arbitrato viene ridotto a 180 giorni (sempre decorrenti dalla consegna o dalla spedizione dell'impugnativa extragiudiziale), sia pure con efficacia limitata ai soli licenziamenti intimati dopo l'entrata in vigore della riforma. Sebbene, come anticipato, l'intento sia quello di incidere sulla deflazione dei contenziosi o, almeno dei tempi del contenzioso, si dubita che la norma, così come riformata dal DDL, possa risultare davvero in grado di esercitare un effetto deterrente sulla mole delle controversie di lavoro in materia di licenziamenti; pare plausibile, piuttosto, che l'effetto immediato possa essere, più semplicemente, la presentazione quasi contestuale, da parte del lavoratore, della impugnativa del licenziamento e del ricorso in giudizio.

A norma dell'art. 32 della legge n. 183/2010, il nuovo termine decadenziale dei 180 giorni dovrà estendersi anche alle altre "materie" previste dalla medesima norma (quali, ad esempio, il recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il trasferimento del lavoratore ex art. 2103 c.c., l'azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro, ecc.).

Il terzo intervento riformatore, che interessa i soli licenziamenti "economici", introduce, accanto all'obbligo di motivazione del recesso, un ulteriore obbligo di natura procedurale, consistente nell'esperimento di un tentativo di conciliazione in sede amministrativa, quale condizione di procedibilità



ai fini dell'intimazione del licenziamento stesso.

L'art. 1, comma 40, del progetto di riforma riscrive, infatti, integralmente il testo dell'art. 7 della legge n. 604/1966, per sancire che, mentre ai licenziamenti per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo si applica l'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (in particolare la procedura arbitrale), il licenziamento per giustificato motivo oggettivo di tipo "economico" (di cui all'art. 3, seconda parte, della legge n. 604/1966) – qualora venga disposto da un datore di lavoro che in ciascuna sede occupa alle sue dipendenze più di 15 lavoratori (più di 5 se imprenditore agricolo) o che nell'ambito dello stesso comune ha più di 15 dipendenti (5 se impresa agricola) ovvero più di 60 dipendenti complessivamente – deve necessariamente essere preceduto da una rapida procedura di conciliazione.

Ciò significa che il datore di lavoro che soddisfi i requisiti dimensionali anzidetti, prima di poter intimare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo "economico", deve obbligatoriamente effettuare una comunicazione alla Direzione territoriale del lavoro del luogo ove il lavoratore presta la sua attività, la quale deve essere poi trasmessa per conoscenza anche al lavoratore medesimo (nuovo art. 7, comma 1, legge n. 604/1966). Nella comunicazione obbligatoria il soggetto datoriale deve dichiarare l'intenzione di procedere al licenziamento per motivo oggettivo nonché indicare, contestualmente, i motivi del recesso e le eventuali misure di assistenza alla ricollocazione del dipendente interessato. Una volta assolto il predetto obbligo comunicativo, la DTL, entro il termine perentorio di 7 giorni dalla ricezione della richiesta procede a trasmettere la convocazione al datore di lavoro e al lavoratore, i quali dovranno presentarsi davanti alla commissione provinciale di conciliazione (di cui all'art. 410 c.p.c.), ferma restando la possibilità per entrambe le parti di farsi assistere dalle organizzazioni sindacali cui sono iscritte o conferiscono mandato, ovvero da un avvocato o da un consulente del lavoro. In caso di legittimo e documentato impedimento del lavoratore a presenziare all'incontro, la procedura può essere sospesa fino ad un massimo di 15 giorni.

La convocazione si considera validamente effettuata quando è recapitata al domicilio del lavoratore che risulta indicato nel contratto di lavoro (o anche nella comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto lavorativo) ovvero al domicilio che sia stato formalmente comunicato dal lavoratore stesso al proprio datore. Naturalmente si considera valido anche l'invito consegnato personalmente al prestatore che ne sottoscrive copia per ricevuta.

Durante la procedura conciliativa le parti, con la "partecipazione attiva" dello stesso organo amministrativo, esaminano eventuali soluzioni alternative al recesso, con il fine ultimo di tentare di conciliare una controversia meramente potenziale (che magari non sorgerà mai).

La procedura in analisi deve concludersi entro 20 giorni dalla trasmissione dell'invito di convocazione da parte della DTL, a meno che entrambe le parti, "di comune avviso", dichiarino di voler prolungare i tempi della discussione e del confronto al fine di raggiungere un accordo.

Se il tentativo di conciliazione obbligatorio fallisce o, comunque, la Direzione del lavoro non convoca le parti entro i 7 giorni summenzionati, il datore di lavoro può procedere a comunicare il licenziamento al dipendente, sempre però nel rispetto del termine di preavviso.

Al contrario, se la conciliazione ha esito positivo e viene raggiunto l'accordo per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, trovano applicazione i nuovi ammortizzatori sociali previsti dalla riforma, che prendono il nome di "Assicurazione sociale per l'impiego" (ASpl), e, inoltre, può essere previsto l'affidamento del lavoratore ad una Agenzia di somministrazione per il lavoro (sia di tipo generalista sia di tipo specialista, ex art. 4, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 276/2003), al fine di favorirne la ricollocazione professionale.

La norma stabilisce poi che, nell'ipotesi di una successiva fase giudiziale, il comportamento complessivo delle parti, desumibile anche dal verbale redatto in sede di Commissione provinciale di conciliazione e dalla proposta conciliativa da questa avanzata (non accolta da una o da entrambe le parti), viene valutato dal giudice sia per l'applicazione degli artt. 91 e 92 del c.p.c. in materia di condanna alle spese processuali sia per la determinazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'art. 18, comma 7, dello Statuto dei Lavoratori in caso di licenziamento "per motivi economici" di cui si accerti

l'insussistenza del fatto produttivo e/o organizzativo posto a base del recesso stesso (sul punto inerente all'indennizzo si tornerà nel prossimo paragrafo).

Riassumendo, le novità introdotte dalla riforma rispetto all'impianto dell'art. 7 della legge n. 604/1966 oggi vigente non sono di poco conto: nel nuovo testo legislativo in commento il tentativo di conciliazione diverrebbe obbligatorio (e non più facoltativo), il soggetto proponente dello stesso non sarebbe più il lavoratore (che allo *status quo* ha la facoltà di promuovere l'esperimento della conciliazione entro 20 giorni dalla comunicazione del licenziamento o dei suoi motivi presso la DTL, ferma restando la possibilità di conciliazione anche in sede sindacale o di ricorrere all'arbitrato irrituale in caso di esito negativo della soluzione conciliativa), bensì il soggetto datoriale, ed, infine, altra modifica di notevole portata, il tentativo di conciliazione (amministrativo) in questione verrebbe circoscritto ai soli licenziamenti per giustificato motivo oggettivo di tipo economico (mentre nella formula in vigore esso riguarda tutti i tipi di licenziamenti individuali). Attenzione, però, ciò non significa che viene meno la disciplina sui tentativi di conciliazione facoltativi promossi dal prestatore, per i quali rimangono fermi gli artt. 410 e ss. c.p.c., ma semplicemente il novellato art. 7 della legge n. 604/1966 introdurrebbe una procedura amministrativa obbligatoria per il datore di lavoro che intenda procedere a questa tipologia di recesso. Tuttavia, a fronte della nuova e necessaria fase procedurale, si suppone che, sul piano concreto, la possibilità riconosciuta al lavoratore di proporre una definizione concordataria della controversia prima dell'eventuale azione in giudizio, divenga inapplicabile in quanto, a quel punto, pressoché inutile.

Non vi è dubbio che la *ratio* sottesa al meccanismo di conciliazione obbligatoria preventiva che coinvolge le imprese con più di 15 dipendenti (5 se agricole), imposto dal testo della riforma, sia quella di facilitare la definizione preventiva e concordataria delle controversie, tuttavia l'imporre una tale procedura in tutte le ipotesi di licenziamento "per motivi economici", a prescindere dall'effettiva potenzialità del licenziamento stesso di generare una reale controversia tra le parti, solleva consistenti dubbi di opportunità rispetto all'intento deflattivo del contenzioso giuslavoristico che, quanto meno nelle intenzioni del Governo, la riforma si prefiggeva di perseguire.

In particolare, il meccanismo del preventivo e necessario tentativo di conciliazione in sede amministrativa rischierebbe, al contrario, di condurre ad una più difficile soluzione transattiva nonché ad un ulteriore inasprimento della procedura di recesso, esito ben lontano dalle finalità che si propone di raggiungere l'azione governativa. Se, infatti, potrebbe astrattamente apparire utile un momento mediatorio e conciliativo, ciò, tuttavia, sembrerebbe poco opportuno e scarsamente efficace in una fase preliminare all'intimazione del licenziamento, quando ormai si presume che il datore di lavoro abbia già attentamente ponderato la sua decisione di recedere dal rapporto di lavoro.

Peraltro la decisione dell'Esecutivo di prevedere una fase conciliativa obbligatoria antecedente all'intimazione del licenziamento (economico) appare quasi paradossale considerato il recente intervento normativo contenuto nel "Collegato Lavoro" (legge n. 183/2010) che, invece, muovendosi in una direzione diametralmente opposta, ha eliminato l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione prima del ricorso al giudice nelle controversie di lavoro (tranne che per i rapporti lavorativi certificati ai sensi degli artt. 75 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003, per cui permane l'obbligatorietà presso la commissione che ha effettuato la certificazione), a fronte della scarsa utilità pratica dimostrata nel tempo da tale istituto, introdotto nel codice di procedura civile (art. 410 e ss.) con il d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 80.

D'altro canto, per contrastare il fenomeno confermato dalla prassi quotidiana, anche giurisprudenziale, secondo cui, una volta appresa la notizia dell'intenzione del datore di lavoro di licenziarlo, il lavoratore ben potrebbe avvalersi di condizioni soggettive a lui favorevoli che gli permettano di procrastinare l'evento del recesso annunciato (si pensi ad esempio all'insorgenza di una malattia), la Commissione Lavoro del Senato, emendando il testo originariamente proposto dall'Esecutivo, ha apportato delle precisazioni riguardo al *dies a quo* di produzione degli effetti del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, ovvero per giustificato motivo oggettivo di tipo economico, essendo questi

soggetti a particolari procedure.

In particolare, l'emendamento parlamentare prevede espressamente che il licenziamento intimato all'esito del procedimento disciplinare di cui all'art. 7 della legge n. 300/1970 oppure di quello previsto all'art. 7 della legge n. 604/1966, produce effetto "dal giorno della comunicazione con cui il procedimento medesimo è stato avviato", fatto salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva. Un eventuale effetto sospensivo si ha esclusivamente in conseguenza delle norme a tutela della maternità e della paternità (d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151) ovvero a causa di impedimento derivante da infortunio occorso sul lavoro; in ogni caso il periodo di lavoro svolto in costanza della suddetta procedura si considera come preavviso lavorato (art. 1, comma 41, del DDL, legge n. 604/1966)<sup>1</sup>.

Per concludere, a fronte della mole di comunicazioni di cui la DTL si troverebbe ad essere destinataria per effetto della riforma, l'esiguo numero di funzionari amministrativi che operano attualmente negli uffici territoriali del Ministero del Lavoro, specie nell'odierno contesto di *spending review* e di annunciate epocali riorganizzazioni e ristrutturazioni della rete periferica delle amministrazioni pubbliche, assumerebbe una maggiore connotazione critica, in quanto sembrerebbe deporre contro una efficace ed effettiva azione conciliativa.

Nessun emendamento viene, invece, apportato all'art. 8 della legge n. 604/1966 che, come è noto, delinea il regime sanzionatorio in caso di non ricorrenza della giusta causa o del giustificato motivo del licenziamento, qualora questo sia stato il intimato da un datore di lavoro al di sotto della soglia dimensionale che fa scattare la "tutela reale" e, più in generale, la nuova disciplina contenuta nell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, come ristrutturato dal DDL. In tali ipotesi trova applicazione la cd. "tutela obbligatoria": il datore stesso è tenuto a riassumere il lavoratore illegittimamente licenziato entro tre giorni ovvero, in alternativa, a risarcirgli il danno subito versando un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 mensilità ed un massimo di 6 mensilità della retribuzione globale di fatto, con eventuali maggiorazioni legate all'anzianità di servizio. Resta, però, fermo che per i licenziamenti nulli o determinati da un motivo illecito determinate devono trovare applicazione, per espressa previsione della riforma, i primi tre commi del novellato art. 18 della legge n. 300/1970 (i quali prevedono la reintegrazione con indennità di risarcimento piena), a prescindere dalla dimensione occupazionale del datore di lavoro che ha esercitato il recesso. Si ritiene utile rammentare, inoltre, come in presenza di un licenziamento rientrante nell'ambito di applicazione della legge n. 604/1966, per il quale sia stata accertata la nullità o la inefficacia, operi la cd. "tutela reale di diritto comune", che fa, appunto, leva sui principi generali del diritto dei contratti, e che si differenzia dalla tutela reale classica ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori in ragione della mancanza di un ordine giudiziale di reintegrazione nel posto di

---

<sup>1</sup> Con questa ulteriore specifica inserita nel testo del DDL, il Parlamento sembra aver voluto affrontare "alla lontana" la questione, da tempo oggetto di aperte diatribe, dell'efficacia reale o obbligatoria del preavviso. In breve, secondo l'indirizzo dottrinale e giurisprudenziale maggioritario (Cass. n. 11094/2007), il preavviso è un istituto di efficacia reale e, pertanto, anche nel caso in cui questo non sia lavorato (cioè in caso di pagamento al lavoratore dell'indennità sostitutiva) il recesso rimane sospeso e, conseguentemente, il rapporto di lavoro permane giuridicamente in vita fino alla scadenza del termine di preavviso, con tutti gli adempimenti gestionali che ne derivano (a meno che il lavoratore affermi espressamente, ad esempio nell'atto di quietanza dell'avvenuto pagamento dell'indennità, o per fatti concludenti, iniziando una nuova attività lavorativa, la volontà di interrompere il rapporto). *Contra*, l'orientamento minoritario della giurisprudenza (ad es., *cf.* Cass. 21 maggio 2007, n. 11740) attribuisce all'istituto in parola efficacia obbligatoria, ritenendo che il rapporto di lavoro si risolve immediatamente qualora venga corrisposta l'indennità sostitutiva del preavviso. L'emendamento proposto dal Senato al testo di riforma originario parrebbe fugare ogni dubbio in tal senso, identificando il *dies a quo* di efficacia del recesso, in modo chiaro ed inequivocabile, nella data in cui viene effettuata la comunicazione di avvio della procedura disciplinare (se si tratta di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo) o della procedura conciliativa (se si tratta di licenziamento per giustificato motivo oggettivo economico).

lavoro e del limite minimo delle 5 mensilità nella determinazione del risarcimento economico <sup>2</sup>.

### Le tutele del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo

Tocca all'art. 1, comma 42, lett. a) e b), del DDL in commento l'arduo compito di intervenire sulla norma "tabù", riscrivendo, in gran parte, la rubrica e i contenuti dell'art. 18 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori).

La prima modifica appare più di forma e di simbolo che di sostanza: cancellare l'odierna rubrica "Reintegrazione nel posto di lavoro", sostituendola con un'altra più generale e senza richiamo esplicito alla reintegrazione "Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo", dove la maggiore generalità deve riferirsi ai gradi e non di certo allo spessore della tutela.

La sostituzione, che testimonia la dichiarata volontà legislativa di scardinare lo storico binomio "tutela reale (reintegra) - art. 18 dello Statuto dei Lavoratori", appare comprensibile man mano che si "scorre" nella lettura dell'articolato, che, con una serie di passaggi non sempre immediati ed agevoli, arriva a costruire una griglia sanzionatoria a più livelli, rimescolando la tradizionale distinzione tra "tutela reale" e "tutela obbligatoria" (di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966), che ne esce, così, svuotata di gran parte del suo originario significato.

In particolare, il DDL riformatore, sottoponendo l'area della vecchia tutela reale ad un vero e proprio "processo di frantumazione" <sup>3</sup> e di riarticolazione, individua, in via principale, tre differenti regimi di tutela del lavoratore applicabili in base alle causali e alla tipologia di licenziamento:

- 1) "discriminatorio" (ovvero "per motivo illecito determinante" o, comunque, nullo, ricomprendendovi anche il licenziamento dichiarato inefficace per inosservanza della forma scritta);
- 2) "disciplinare" (ovvero "per giustificato motivo soggettivo" o "per giusta causa");
- 3) "per motivo oggettivo" (in cui è ricompreso il licenziamento per "motivi economici").

All'interno delle suddette fattispecie regolamentari (tranne che nella prima) è, poi, possibile ravvisare ulteriori sotto-ipotesi, in funzione, per lo più, della natura della illegittimità che investe l'atto di recesso, "in una combinazione che talora sembra sfuggire al controllo del legislatore" <sup>4</sup>.

Quanto alla prima fattispecie, cui sono dedicati i primi tre commi del revisionato art. 18 della legge n. 300/1970, quasi nulla cambia rispetto all'impianto normativo attualmente vigente, continuando a trovare applicazione la classica sanzione della reintegrazione ad effetti risarcitori pieni.

Il comma 1 della norma statutaria stabilisce, infatti, che nei casi di licenziamento nullo operato verso qualsiasi lavoratore (ivi inclusi i dirigenti), il giudice, con la stessa sentenza dichiarativa della nullità, ordina al datore di lavoro, non necessariamente avente natura di impresa e "quale che sia il numero dei dipendenti occupati", indipendentemente dalla motivazione addotta da quest'ultimo, la reintegrazione del prestatore nel posto di lavoro. In particolare l'art. 18, comma 1, dello Statuto dei Lavoratori circoscrive il raggio di operatività della "tutela reale" ai licenziamenti nulli in quanto discriminatori ai sensi dell'art. 3 della legge n. 108/1990 e dell'art. 15 della legge n. 300/1970 (cioè determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'affiliazione o attività sindacale, nonché da motivi connessi alla razza, lingua, genere, handicap, età, orientamento sessuale e convinzioni personali) ovvero perché intimati in violazione dei divieti di licenziamento per causa di matrimonio, di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 198/2006 ("Codice delle pari opportunità tra uomo e donna"), o per fruizione dei congedi di maternità, paternità e parentali, di cui all'art. 54, commi 1, 6, 7 e 9 del D.Lgs. n. 151/2001 (Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità). Sono, inoltre, espressamente ricompresi nel campo di

<sup>2</sup> Per un approfondimento cfr. M. MARAZZA, *L'art. 18, nuovo testo dello Statuto dei lavoratori*, in *Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, in corso di pubblicazione, p. 8 del manoscritto.

<sup>3</sup> L'efficace annotazione è di C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in corso di pubblicazione in *ADL*, p. 3 del manoscritto.

<sup>4</sup> Così C. CESTER, *op. cit.*, p. 7 del manoscritto.

applicazione del primo comma del novellato art. 18 della legge n. 300/1970 i licenziamenti comunque affetti da vizio di nullità per espresse previsioni di legge (a titolo esemplificativo si cita l'art. 18 della legge 8 marzo 2000 n. 53, secondo cui è nullo il licenziamento causato dalla domanda o godimento dei congedi per eventi e cause particolari o per la formazione, anche continua, di cui agli artt. 4, 5, 6 della stessa legge) o perché determinati da un motivo illecito (vale a dire contrario a norme imperative, all'ordine pubblico e al buon costume) determinante ai sensi dell'art. 1345 c.c. (come, a titolo esemplificativo, nell'ipotesi del cd. "licenziamento per ritorsione" intimato dal datore di lavoro per reagire ingiustamente e in modo arbitrario ad una condotta non illecita né antidoverosa del lavoratore) <sup>5</sup>.

La medesima tutela si applica anche nei confronti del licenziamento che sia dichiarato inefficace perché intimato in forma orale anziché scritta <sup>6</sup>, sia pure da un datore di lavoro di piccole dimensioni e, quindi, soggetto alla legge n. 604/1966, non operando quindi più, in quest'ultimo caso, la "tutela reale di diritto comune". Come già anticipato, infatti, si ricorda ancora una volta che nel nuovo apparato sanzionatorio, ridisegnato dal DDL riformatore, il licenziamento nullo o inefficace per violazione della forma scritta comporta l'applicazione della reintegrazione ad effetti risarcitori pieni, di cui ai primi commi della norma statutaria, indipendentemente dai requisiti dimensionali propri del datore di lavoro autore del recesso <sup>7</sup>.

In conseguenza dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro (come, peraltro, già avviene nel quadro normativo vigente) deve intendersi risolto se il lavoratore non ha ripreso servizio entro 30 giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo che il lavoratore stesso, fermo restando il diritto al risarcimento del danno, abbia richiesto al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione, la corresponsione di un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Il progetto di riforma ha, infatti, puntualizzato che tale richiesta, che deve essere comunque effettuata entro 30 giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza, o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio, se anteriore (quest'ultimo *dies a quo* è stato introdotto *ex novo* dal DDL), determina automaticamente la risoluzione del rapporto di lavoro, smentendo, così, quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale e di legittimità che, al contrario, sino ad ora, ha ritenuto che il rapporto di lavoro si risolvesse soltanto con il pagamento dell'indennità sostitutiva. Per completezza l'intervento riformatore precisa esplicitamente come la predetta indennità non sia assoggettata ad alcuna contribuzione previdenziale, normativizzando quanto già da tempo stabilito dai giudici nazionali e, sulla scia di questi, dalla prassi amministrativa <sup>8</sup>. Si tratta, infatti, di somme erogate al solo fine di reintegrare le perdite patrimoniali subite dal lavoratore in dipendenza del rapporto di lavoro e che, pertanto, non assumendo natura retributiva, non concorrono a formare l'imponibile previdenziale ai sensi dell' art. 12 della legge n. 153/1969.

Venendo al risarcimento, l'art. 18, comma 2, della legge n. 300/1970, come verrebbe emendato dal DDL, affida al giudice l'obbligo di condannare altresì il datore di lavoro a risarcire il lavoratore del danno

---

<sup>5</sup> Su quest'ultimo punto, dal momento che la norma civilistica richiamata dal DDL richiede che il negozio giuridico sia stato posto in essere "esclusivamente" per il motivo illecito, i primi commentatori si interrogano sul fatto (voluto o non voluto) che nel progetto di riforma la sanzione della reintegrazione ad effetti risarcitori pieni sia espressamente riferita al licenziamento per "motivo illecito determinante", senza però alcun riferimento anche al requisito della "esclusività" del motivo illecito, richiesto, peraltro, dalla giurisprudenza proprio sulla base dell'art. 1345 c.c.: cfr. M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 4 e ss. del manoscritto; C. CESTER, *op. cit.*, p. 18 del manoscritto. In particolare, per il secondo dei due Autori citati, a fronte del disposto letterale della norma, il requisito richiesto perché il motivo illecito abbia rilievo ai fini della nullità del recesso è soltanto quello della sua natura determinante, non essendo, invece, necessario il diverso requisito della unicità dello stesso; per cui, seguendo tale impostazione, il motivo illecito determinante può inficiare la validità del licenziamento, con conseguente applicazione della reintegrazione piena, anche se non esclusivo, cioè anche laddove altre ragioni possano aver concorso alla risoluzione del contratto di lavoro.

<sup>6</sup> Appare utile evidenziare come tale ipotesi di inefficacia, nel nuovo quadro sanzionatorio, vada tenuta ben distinta dalle altre ipotesi di inefficacia, per le quali si configura una diversa regolamentazione.

<sup>7</sup> Sul punto cfr. M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 8 del manoscritto.

<sup>8</sup> Circolare INPS n. 263 del 24 dicembre 1997.

subito per il licenziamento nullo, fissando una indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto (*id est* la retribuzione che il lavoratore avrebbe effettivamente percepito se non fosse stato licenziato, comprensiva delle voci retributive fisse e variabili, con esclusione dei soli emolumenti eventuali o eccezionali), maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, diminuita di quanto percepito (cd. *aliunde perceptum*) per lo svolgimento di altre attività lavorative nel periodo di illegittima estromissione dal rapporto di lavoro (anche siffatta indennità non concorre alla formazione dell'imponibile previdenziale ai sensi dell'art. 12 della legge n. 153/1969, sebbene in tal caso il testo della riforma non si pronunci espressamente). Secondo la giurisprudenza, l'*onus probandi* dell'*aliunde perceptum* grava sul datore di lavoro che intenda ridurre l'entità del risarcimento stabilita in via giudiziale. Peraltro, per espressa previsione di legge, l'indennizzo risarcitorio non può in ogni caso essere inferiore a 5 mensilità (prendendo come base di riferimento sempre la retribuzione globale di fatto) e tutto il periodo non lavorativo anzidetto deve essere coperto dal versamento, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti (inclusi i premi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

L'espressa previsione della detrazione dall'indennità in questione dell'*aliunde perceptum*, con cui, viene, sostanzialmente, "legificato" un principio ormai consolidatosi nella giurisprudenza, rappresenta una novità rispetto alla formula normativa attualmente vigente.

Una ulteriore novità riguarda, invece, l'indennizzo risarcitorio che, nella proposta di riforma, viene determinato assumendo come parametro non più la "retribuzione globale di fatto", ma la retribuzione globale di fatto "ultima", cioè quella riferita al momento del licenziamento. Ne discende che, mentre ai sensi dell'attuale previsione normativa il lavoratore ha diritto, a titolo di risarcimento, alla retribuzione che avrebbe maturato se avesse lavorato normalmente, comprensiva, quindi, anche delle evoluzioni retributive che avrebbe eventualmente percepito dopo il licenziamento, nel nuovo quadro normativo la retribuzione da prendere a riferimento deve essere quella dell'ultima busta paga prima della cessazione del rapporto di lavoro, con esclusione di ogni suo eventuale aggiornamento. Probabilmente l'inserimento dell'attributo "ultima" risponde alla volontà del Legislatore di allineare la conseguenza risarcitoria ex art. 18 a quella sancita dall'art. 8 della legge n. 604/1966, soluzione questa, però, poco condivisibile in quanto, come autorevole dottrina sottolinea<sup>9</sup>, nella tutela reale classica il rapporto di lavoro non si è mai interrotto, nonostante il licenziamento (diversamente da quanto avviene nella tutela obbligatoria), pertanto la retribuzione persa dovrebbe essere garantita nella sua effettiva evoluzione.

Nel silenzio del Legislatore, si presume che in tale prima ipotesi sanzionatoria il datore di lavoro sia altresì tenuto al pagamento delle sanzioni civili per omesso o ritardato versamento contributivo (*a fortiori* se si considera che, invece, nei commi successivi, con riferimento ad altre fattispecie di recesso, il suddetto onere viene espressamente escluso dalla legge).

La seconda tipologia di licenziamenti, cui sono dedicati i commi 4, 5 e 6 dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, come "ristrutturato" dalla riforma, riguarda quelli cd. "disciplinari", vale a dire intimati dal datore di lavoro per inadempienze degli obblighi contrattuali e mancanze più o meno gravi da parte del lavoratore (*rectius* per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa), per i quali la nuova disciplina prevede tre diverse sotto - ipotesi sanzionatorie (sostanzialmente con reintegra nel posto di lavoro e risarcimento del danno, o con solo risarcimento).

- 1) La prima ipotesi (di cui al quarto comma) si ha quando il giudice accerti l'illegittimità del licenziamento intimato per la non ricorrenza degli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, o perché il fatto contestato non sussiste ovvero perché quel fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa secondo quanto previsto dai contratti collettivi o

<sup>9</sup> Così C. CESTER, *op. cit.*, p. 8 del manoscritto. Sulla *querelle* si veda anche M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 6 del manoscritto.

dai codici disciplinari. In questo caso la sanzione da applicarsi è la cd. reintegrazione ad effetti risarcitori (non più pieni, ma) limitati. Nello specifico, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro (o alla corresponsione della relativa indennità sostitutiva pari a 15 mensilità), con la precisazione che il rapporto di lavoro si intende comunque risolto qualora il lavoratore non abbia ripreso servizio entro 30 giorni dall'invito del datore di lavoro ovvero non abbia formulato richiesta della indennità sostitutiva della reintegrazione *ut supra*. Il lavoratore ha diritto, poi, ad una indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto (anche qui dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione), che non potrà essere comunque superiore a 12 mensilità, dedotto non solo quanto il lavoratore ha percepito (*aliunde perceptum*) per lo svolgimento di altre attività lavorative nel "periodo intermedio", ma anche quanto avrebbe potuto percepire (*aliunde percipiendum*) qualora si fosse dedicato "con diligenza" alla ricerca di una nuova occupazione.

Qui la riforma incide in maniera rilevante sull'effettività della misura risarcitoria, giacché scompare il limite minimo delle 5 mensilità, oggi vigente, mentre si inserisce un limite massimo di 12 mensilità. È qui evidente che la scelta legislativa di circoscrivere il risarcimento spettante al lavoratore, forfezzandolo nella misura massima, tenta, in qualche misura, di soddisfare l'interesse delle imprese ad una maggiore prevedibilità dei costi (ivi compresi quelli concernenti la "espulsione" di personale) e, quindi, del rischio economico<sup>10</sup>.

Ancora meno chiaro appare il recepimento dell'orientamento giurisprudenziale relativo alla decurtazione dall'ammontare del risarcimento quantificato di quanto il lavoratore avrebbe potuto "guadagnare" usando l'"ordinaria diligenza", non essendo, in primo luogo, ancora chiaro cosa debba intendersi con questa affermazione, e, in secondo luogo, mancando i parametri oggettivi di riferimento per operare un calcolo attendibile e non totalmente discrezionale, con conseguente discutibile rafforzamento del potere decisionale dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla questione<sup>11</sup>. Peraltro, la stessa previsione, disponendo per i licenziamenti disciplinari illegittimi una deduzione dalle somme risarcitorie diversa e più ampia (*aliunde percipiendum* in aggiunta all'*aliunde perceptum*) rispetto a quella stabilita nel caso di licenziamento discriminatorio o per motivo illecito determinante, potrebbe far avanzare dubbi di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Cost., anche se taluno fa notare che la differenza di disciplina non può essere né casuale, né del tutto ingiustificata. D'altronde il licenziamento discriminatorio o per motivo illecito determinante si caratterizza per una connotazione "*più odiosa*" che giustificherebbe la garanzia del lavoratore ad un risarcimento pieno, "*senza l'imposizione di comportamenti attivi volti a contenere il danno*"<sup>12</sup>.

Tornando al testo normativo novellato dalla riforma, con la stessa declaratoria di annullamento del recesso, il datore di lavoro è condannato anche al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (e premi assicurativi) per lo stesso periodo temporale per il quale è dovuta l'indennità di risarcimento. Tuttavia, diversamente dalla disciplina dettata per la prima tipologia di licenziamenti più sopra esaminata, gli oneri di contribuzione devono essere "maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione",

<sup>10</sup> Tuttavia non manca, fra i primi commentatori, chi – C. CESTER, *op.cit.*, p. 11 del manoscritto – richiama l'attenzione su altri risvolti di tale opzione, rilevando come la lunghezza del processo finisca in tal modo per gravare sul lavoratore che potrà vedersi coperti retributivamente soltanto i primi 12 mesi del periodo di ingiustificata estromissione dal rapporto di lavoro, rimanendo, invece, privato di risarcimento oltre il limite annuale, posto anche che l'eventuale indennità di disoccupazione fruita dopo il licenziamento (nel momento in cui quest'ultimo viene annullato dal giudice) diventa indebita e, quindi, da restituire all'ente previdenziale che *pro tempore* l'ha erogata.

<sup>11</sup> Sul punto, ad esempio, C. CESTER, *op.loc.ult.cit.*, osserva che le modalità e gli strumenti per la ricerca di una nuova occupazione sono varie e discrezionali, sottolineando che non è affatto chiaro quale nuova occupazione il lavoratore debba ricercare e quale, invece, possa legittimamente rifiutare.

<sup>12</sup> Così ancora C. CESTER, *op. cit.*, p. 9 del manoscritto.

seppure con riguardo ad un importo inferiore a quanto sarebbe stato dovuto in costanza di rapporto di lavoro, facendo riferimento il DDL al differenziale contributivo fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato per l'illegittimo licenziamento e quella effettivamente accreditata al lavoratore per lo svolgimento di altre attività lavorative (siano esse autonome o subordinate) durante il periodo di ingiustificata estromissione. Riguardo a quest'ultima contribuzione, il DDL prevede, inoltre, che se la stessa è stata versata in un'altra gestione previdenziale, essa venga comunque imputata d'ufficio alla gestione previdenziale corrispondente all'attività lavorativa svolta dal dipendente licenziato al momento del recesso stesso, con addebito dei relativi costi procedurali al datore di lavoro. Viene qui da interrogarsi sulla ragione per cui il Legislatore riformatore abbia voluto espressamente escludere l'applicazione delle sanzioni per omesso o ritardato versamento dei contributi, mentre relativamente ai licenziamenti nulli (secondo il nuovo art. 18, comma 2, legge n. 300/1970) si sia limitato a sancire la condanna del datore di lavoro all'assolvimento degli oneri contributivi senza nulla prevedere in merito all'irrogazione o meno delle suddette sanzioni (silenzio legislativo che, come già anticipato in precedenza, si ritiene da interpretarsi nel senso che resta ferma l'applicabilità delle misure sanzionatorie).

Tralasciando l'analisi delle conseguenze risarcitorie, la norma in commento si espone ad una sicura criticità definitoria, sia per il riferimento alla insussistenza dei fatti contestati, ai fini dell'accertamento del difetto di giustificazione del licenziamento, sia per il rinvio alle "tipizzazioni" di giusta causa e giustificato motivo contenute nei contratti collettivi e nei codici disciplinari.

Quanto al primo aspetto, si può facilmente intuire come un singolo fatto non sempre risulti agevolmente isolabile e, per lo più, si compone, spesso, di diversi elementi, tali da renderne, talvolta, difficoltosa la verifica della effettiva sussistenza, a maggior ragione quando i fatti contestati sono più di uno, allorché dovrebbe poter essere chiaro se la "non giustificazione" si ha solo quando manca il fatto principale ovvero si verifichi in mancanza anche di uno solo di essi.

Riguardo, invece, al secondo aspetto, il richiamo alla contrattazione collettiva nonché alla regolamentazione disciplinare non appare, senza alcun dubbio, in grado di fornire un obiettivo parametro di riferimento per la valutazione giudiziale. Anzi, ove il giudice fosse obbligato ad attenersi alle previsioni contrattuali collettive, si determinerebbero sicure e gravi disparità di trattamento se si considera la variegata gamma di differenziazioni delle reazioni sanzionatorie disciplinari contenute, con riferimento alla identica condotta, nei diversi contratti collettivi. Si pensi, inoltre, alla potenziale confusione normativa nei casi in cui una medesima infrazione risulti sanzionata dallo stesso codice disciplinare in modo differente in ragione della sua minore o maggiore gravità (ad esempio con il licenziamento se grave e con la sospensione se lieve).

D'altro canto, tuttavia, è ragionevole ritenere che dalla nuova disposizione possa derivare un maggior utilizzo del contratto collettivo integrativo aziendale e del regolamento disciplinare (che, come è noto, a norma dell'art. 7 della L. n. 300/1970, deve comunque recepire quanto è convenuto da accordi e contratti di lavoro ove esistano), al fine di individuare in modo puntuale e preciso le condotte illecite del lavoratore e le relative conseguenze sul piano disciplinare, ivi compresa quella del licenziamento<sup>13</sup>.

- 2) La seconda ipotesi, sempre con riferimento ai licenziamenti "disciplinari" (di cui al comma 5), riguarda tutti gli altri casi, diversi da quelli di cui al punto precedente (di difficile individuazione peraltro), in cui il giudice si trovi ad accertare la non ricorrenza degli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro. In queste circostanze il recesso, anche se ingiustificato, è comunque considerato efficace e, quindi, il giudice medesimo non dispone la reintegra, ma dichiara risolto il rapporto di lavoro "con effetto dalla data del licenziamento" (e, non, dal termine dell'eventuale preavviso). Tuttavia, il lavoratore ha diritto ad una indennità risarcitoria

<sup>13</sup> In questo senso cfr. C. CESTER, *op. cit.*, p. 23 del manoscritto e M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 12 del manoscritto.



onnicomprensiva <sup>14</sup>, determinata tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore (presumibilmente di servizio) e "tenuto conto" (secondo una valutazione inevitabilmente discrezionale) del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica (prendendo, ad esempio, in considerazione il fatturato), del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione al riguardo. Quest'ultimo adempimento deve intendersi nel senso che il giudice è in ogni caso obbligato ad indicare quali criteri siano stati utilizzati per il calcolo dell'indennizzo, e con quali modalità, ciò anche al fine di consentire di verificare l'esercizio della troppo ampia discrezionalità del giudice nella ponderazione da operare fra i vari criteri.

- 3) Infine, la terza ed ultima ipotesi (di cui al comma 6) prende in considerazione il licenziamento disciplinare dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione obbligatoria (di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604/1966) o per difetto di procedura (procedimento disciplinare di cui all'art. 7 della legge n. 300/1970). Qui il giudice, pur essendo il recesso inefficace, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento, condannando il datore di lavoro al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di 6 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, con onere, anche in tal caso, di specifica motivazione.

La frattura rispetto alla disciplina oggi in essere è, in questa sotto-ipotesi, totale. Se, infatti, attualmente i vizi formali e procedurali di un licenziamento intimato da datori di lavoro medio-grandi sono sottoposti alla "tutela reale classica", non vi sono dubbi sul fatto che essi "escono" dalla riforma decisamente alleggeriti, sia pure portandosi dietro qualche aporia e paradosso.

In primo luogo appare quanto meno "strano" che un licenziamento qualificato espressamente come inefficace sia in realtà regolamentato come il suo esatto contrario, vale a dire come un recesso in grado di estinguere il rapporto di lavoro. Inoltre, il DDL sembra non essersi preoccupato fino in fondo di coordinare la normativa sul licenziamento inefficace di cui all'art. 18 della legge n. 300/1970 con quella corrispondente dettata nell'ambito della legge n. 604/1966, non accorgendosi del "bizzarro" effetto da ciò scaturente. Mentre nell'area della novellata norma statutaria il licenziamento inefficace produce gli effetti estintivi del rapporto di lavoro con una tutela indennitaria, nell'ambito della legge n. 604/1966 rimarrebbe la cd. "tutela reale di diritto comune", con conseguente permanenza del rapporto di lavoro: da qui il paradosso per cui la misura sanzionatoria più grave finirebbe per essere a carico solo delle piccole imprese, capovolgendo l'impatto delle rispettive discipline <sup>15</sup>.

Fermo restando quanto innanzi illustrato, è, tuttavia, ovvio che se il giudice, sulla base della domanda del lavoratore (deve, perciò, escludersi ogni accertamento d'ufficio), oltre ai vizi formali e procedurali, accerta che vi è anche una carenza sostanziale rappresentata dal difetto di giustificazione del licenziamento, il regime di tutela (per il lavoratore) e sanzionatorio (per il datore di lavoro) applicato sarà quello più "rigido" prospettato per i licenziamenti disciplinari (ai commi quarto, quinto o settimo del nuovo art. 18 dello Statuto dei Lavoratori), sull'implicito presupposto che i vizi di forma sono meno gravi di quelli di sostanza e, pertanto, non possono essere sanzionati in maniera più gravosa di questi ultimi.

<sup>14</sup> Si ricorda come il termine "onnicomprensivo" escluda l'applicazione di ogni altra sanzione, assorbendo pure il danno previdenziale; rimane, invece, il dubbio circa l'assorbimento nell'indennità in questione anche degli interessi e della rivalutazione monetaria ex art. 429 c.p.c.

<sup>15</sup> Per uno specifico approfondimento su tali profili si rinvia ancora a C. CESTER, *op. cit.*, pp. 16 e 30 del manoscritto; che, con significativa l'espressione si riferisce a tale aspetto della nuova normativa dei licenziamenti parlando di "inefficacia che contraddice sé stessa".

Riguardo alla ricostruzione sistematica, appena descritta, delle diverse circostanze che è possibile riscontrare nell'ambito dei licenziamenti per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, non mancano perplessità interpretative: non è, infatti, facile comprendere la ragione di una così vasta differenziazione dei profili sanzionatori scaturenti dalla illegittimità del licenziamento *sui generis* e, in particolare, disciplinare, differenziazione che conduce inevitabilmente ad un eccessivo appesantimento del testo normativo e, di conseguenza, ad una complessa applicabilità dello stesso, a cominciare dal doppio accertamento necessario sul piano giudiziario. Al giudice è, anzitutto, richiesto di verificare la legittimità del licenziamento, valutando se il fatto contestato è in astratto suscumbibile nelle fattispecie della "giusta causa" o del "giustificato motivo soggettivo", a seguire deve effettuare un ulteriore controllo finalizzato ad individuare la sanzione applicabile al caso specifico; ad esempio, una volta accertato, astrattamente, che il fatto contestato non è idoneo a giustificare il recesso, al fine di stabilire se deve o meno applicarsi la sanzione della reintegrazione, deve verificare se esso esiste oppure no, ovvero se è contemplato nel codice disciplinare aziendale fra le infrazioni punite con una sanzione conservativa<sup>16</sup>.

Proseguendo l'analisi del DDL, il neo art. 18, comma 7, della legge n. 300/1970, si occupa, invece, delle sanzioni relative ai licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (quest'ultimo, si ricorda, può consistere in ragioni inerenti la sfera del lavoratore, ma a lui non imputabili a titolo di colpa ovvero in ragioni inerenti all'attività produttiva, alla organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa; solo in quest'ultimo caso si parla di licenziamento per "motivi economici"), distinguendo ulteriormente quattro diverse sotto - casistiche e, di conseguenza, quattro differenti forme di tutela dei prestatori di lavoro<sup>17</sup>.

- 1) Il primo caso riguarda quelle situazioni in cui venga accertato un difetto di giustificazione del licenziamento per motivo oggettivo consistente nella inidoneità fisica o psichica del lavoratore (anche ex artt. 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68) ovvero venga appurato che il licenziamento sia stato intimato prima che fosse superato il periodo di conservazione del posto di lavoro per malattia, infortunio, gravidanza o puerperio (art. 2110, comma 2, cod. civ.) o che vi sia "manifesta insussistenza" del fatto produttivo o organizzativo posto dal datore di lavoro a base del licenziamento<sup>18</sup>, fermo restando il divieto del giudice di sindacare nel merito le scelte imprenditoriali, in ossequio all'art. 41 Cost.

In presenza di tali premesse si ha l'annullamento del licenziamento stesso e la condanna del datore di lavoro alla reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro nonché al pagamento di una indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto (sempre dal giorno del recesso a quello dell'effettiva reintegra), non superiore a 12 mensilità, diminuita di quanto percepito dal lavoratore (*aliunde perceptum*) per lo svolgimento di altre attività lavorative nel periodo di illegittima estromissione dal rapporto di lavoro e di quanto avrebbe potuto percepire (*aliunde percipiendum*), con il relativo pagamento dei contributi sul differenziale (fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto e quella accreditata per le altre attività lavorative svolte durante il periodo di estromissione), maggiorati degli interessi nella misura legale (secondo le previsioni dell'art. 18, comma 4, della legge n. 300/1970 novellato). In sostanza trova applicazione la medesima disciplina dettata per la prima ipotesi di licenziamento disciplinare illegittimo.

---

<sup>16</sup> Riguardo all'onere del doppio accertamento giudiziale v. M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 10 del manoscritto.

<sup>17</sup> Sul punto C. CESTER, *op. cit.*, p. 6 del manoscritto, evidenzia che la riforma si è qui mossa con l'intento di assicurare indirettamente alle imprese una maggiore libertà di azione nello scegliere gli assetti produttivi e organizzativi più confacenti alle proprie esigenze, oltre che una migliore prevedibilità dei costi.

<sup>18</sup> Ad avviso di C. CESTER, *op. cit.*, p. 26 del manoscritto, raramente si osserva a fondamento del giustificato motivo oggettivo un fatto materiale del quale si possa accertare l'insussistenza manifesta, con la conseguenza che tali ipotesi sono da considerarsi casi limite.

Sempre con riferimento a tale fattispecie si ritiene opportuno aprire una riflessione in merito a quella parte della norma che sancisce l'annullamento del recesso esercitato dal datore di lavoro durante l'arco temporale in cui il lavoratore, assente per una delle cause sospensive del rapporto lavorativo di cui all'art. 2110 c.c., ha diritto a mantenere il proprio posto. Il testo legislativo così formulato è idoneo a generare confusione ed ambiguità, se si considera che il licenziamento intimato prima della scadenza del predetto periodo sarebbe, in realtà, nullo ex art. 1418 c.c. (e non annullabile), perché viola una norma imperativa di legge, come del resto sancisce espressamente l'art. 54, commi 5 e 6, del D.Lgs. n. 151/2001, in relazione al recesso disposto nei confronti della lavoratrice madre o del lavoratore padre in costanza del periodo di vigenza del relativo divieto. Come deve, dunque, interpretarsi il rinvio da parte del nuovo comma 7 dell'art. 18 al comma 4 che parla, appunto, di annullamento e non di nullità? È forse una svista del Legislatore che, nel richiamare il comma 4, non tiene conto del termine utilizzato nella norma cui si rinvia, tecnicamente non appropriato al caso di specie? Ovvero deve adesso ritenersi il licenziamento intimato in violazione dell'art. 2110 c.c. non più nullo, ma annullabile, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano gestionale? A tali interrogativi, che rimangono aperti, si auspica che il Parlamento possa presto dare una risposta soddisfacente.

- 2) Il secondo caso, invece, concerne a tutte le "altre ipotesi" in cui non ricorrono gli estremi del giustificato motivo oggettivo, vale a dire esso è insussistente come nell'ipotesi precedentemente analizzata, ma, a differenza di quest'ultima, in modo non così "manifesto".

In una situazione del genere (senza meno non agevolmente identificabile), il lavoratore non ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro (il rapporto di lavoro viene dichiarato dal giudice risolto con effetto dalla data del licenziamento), ma alla percezione di una indennità risarcitoria onnicomprensiva, nella misura compresa tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, tenendo conto di una serie di fattori (anzianità del lavoratore, numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti), con onere di specifica motivazione al riguardo, ma anche valutando le iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione nonché il comportamento delle parti nell'ambito della procedura conciliativa di cui al riformato art. 7 della legge n. 604/1966. È, qui, evidente come la regolamentazione di questa seconda ipotesi sanzionatoria nell'ambito dei licenziamenti per giustificato motivo illegittimi riprenda quanto già previsto per i licenziamenti "disciplinari" nelle "altre ipotesi" di mancanza del giustificato motivo soggettivo o la giusta causa.

- 3) Il terzo caso si ha quando nel corso del giudizio, sulla base della domanda proposta dal lavoratore (e non d'ufficio), il licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari; qui trovano applicazione le maggiori tutele previste per le rispettive fattispecie ove ricorrano, rispettivamente dall'art. 18, commi 1, 2 e 3, della legge n. 300/1970 (per il licenziamento discriminatorio) e dall'art. 18, commi 4 e 5, della medesima legge (per il licenziamento disciplinare).

- 4) È, infine, doveroso aggiungere (e noi lo facciamo a questo punto del testo per una maggiore chiarezza espositiva e argomentativa) che, sebbene ciò non venga disposto nel comma 7, bensì nel comma 6 unitamente ai licenziamenti "disciplinari", i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo che siano stati disposti in violazione del requisito di motivazione obbligatoria (di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604/1966), ovvero, se dettati da motivi economici, senza aver preventivamente esperito la procedura di conciliazione obbligatoria (di cui all'art. 7 della legge n. 604/1966), come riscritto dal DDL, sono inefficaci e quindi, in quanto tali, per essi vale la stessa disciplina (oltre alle medesime riflessioni) dettata per il licenziamento "disciplinare" inefficace in quanto formalmente viziato (in breve, risoluzione del rapporto di lavoro e indennità risarcitoria ridotta di importo compreso tra 6 e 12 mensilità, tenuto conto della gravità del vizio formale).

Si ribadisce, nuovamente, considerandone l'importanza, che queste conseguenze sanzionatorie non interessano anche il recesso inefficace per inosservanza della forma scritta, in quanto nei

confronti di quest'ultimo deve applicarsi la tutela sancita per i licenziamenti "nulli" dai primi tre commi del nuovo art. 18 dello Statuto dei Lavoratori.

A fronte della tassatività con cui il Legislatore della riforma indica i vizi formali che sono tali da far scattare la tutela risarcitoria ridotta, sorge il dubbio circa la possibile estensione della stessa anche in presenza di ulteriori vizi procedurali, non espressamente menzionati dal DDL, discendenti dalla violazione di disposizioni di legge o di contratto collettivo, quale, ad esempio, il mancato rispetto del principio di tempestività dell'azione disciplinare <sup>19</sup>.

A questo punto del discorso, non può non evidenziarsi come anche l'apparato di tutele delineato relativamente al licenziamento "per giustificato motivo" sia suscettibile di non pochi dubbi interpretativi, oltre che di probabili problematiche sul piano della sua concreta applicazione, risultando la linea di demarcazione che separa le diverse fattispecie scarsamente nitida e incerta, sino, talvolta, a scomparire del tutto. Per esempio, si è detto che in presenza di un licenziamento "per motivi economici" viene meno l'obbligo di reintegrazione "nelle altre ipotesi" in cui si accerti l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo richiamato dal soggetto datoriale quale causa del recesso. È logico ritenere che il Legislatore con l'espressione, a dir poco ambigua, "altre ipotesi" intenda riferirsi alle situazioni diverse da quelle in cui è manifesta l'insussistenza della giustificazione, cioè del fatto connesso a scelte del soggetto imprenditoriale inerenti le strategie produttive o organizzative (quale, a titolo esemplificativo, l'automazione di un processo produttivo) ovvero anche di un fatto eccezionale legato a cause imprevedibili e contingenti (quale una crisi di mercato o l'obsolescenza della merce) addotto a legittimazione del licenziamento. Tuttavia nella concreta realtà delle dinamiche gestionali dei rapporti di lavoro sembrerebbe piuttosto ostico individuare quali siano tali "situazioni diverse" in grado di legittimare una tutela più blanda rispetto a quella "reale". Si ha, inoltre, motivo di ritenere che la distinzione tra casi di insussistenza "manifesta" e casi insussistenza "non manifesta", la cui valutazione viene rimessa di volta in volta al giudice di merito, sia foriera di non poche incertezze interpretative <sup>20</sup>.

Come per i licenziamenti "disciplinari", anche qui trova conferma il doppio accertamento da parte del Giudice dei fatti addotti a legittimazione del licenziamento, finalizzato, da un lato, ad accertare l'illegittimità del licenziamento (verificando se i fatti sono astrattamente idonei a configurare un "giustificato motivo oggettivo") e, dall'altro, ad individuare la sanzione applicabile al licenziamento illegittimo.

Se, come precisato *in incipit*, per i licenziamenti discriminatori, e comunque radicalmente nulli, non rilevano limiti dimensionali per l'applicazione del relativo regime sanzionatorio, il comma 8 dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori prevede, invece, ad individuare i requisiti occupazionali necessari per l'applicazione del medesimo ai licenziamenti disciplinari (di cui al quarto, quinto e sesto comma) e a quelli per giustificato motivo oggettivo (di cui al settimo comma), riprendendo, sostanzialmente, il campo di applicazione oggi in vigore. La norma in parola, infatti, si applica al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo occupa più di 15 dipendenti (più di 5 se imprenditore agricolo – *ex art. 2135 c.c.*), ovvero che nell'ambito dello stesso comune occupa più di 15 dipendenti (5 dipendenti nel medesimo ambito territoriale per l'impresa agricola), anche se ogni singola unità produttiva non raggiunge i suddetti limiti, e, in ogni caso, se ha

---

<sup>19</sup> Così, M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 19 del manoscritto.

<sup>20</sup> Sul punto significativa appare l'annotazione di M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 14 del manoscritto, il quale, ponendo a titolo esemplificativo un licenziamento intimato per riduzione del 50% dell'attività produttiva dell'ufficio cui è addetto il dipendente licenziato, osserva come questo fatto possa considerarsi manifestamente insussistente (con conseguente diritto del lavoratore alla reintegrazione con effetti risarcitori limitati) qualora sia accertato che non vi è stata alcuna riduzione dei volumi produttivi, mentre sarebbe "non manifestamente insussistente" (con diritto esclusivamente all'indennizzo economico) laddove venga provato che la riduzione produttiva sia stata di entità assai più ridotta.

alle proprie dipendenze più di 60 prestatori di lavoro. Per tutti gli altri datori di lavoro (fino a 15 dipendenti nell'unità produttiva o nel comune e, comunque, fino a 60 dipendenti complessivamente), continuano ad applicarsi le regole della cd. "tutela obbligatoria" di cui alla legge n. 604/1966, come già anticipato, la quale è rimasta pressoché immutata.

Ai fini del calcolo del numero dei dipendenti deve tenersi conto anche dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in regime di part-time per la quota di orario effettivamente svolto (*pro rata temporis*), prendendo a riferimento l'orario di lavoro previsto dalla contrattazione collettiva di categoria, mentre non si computano il coniuge e i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale (art. 18, comma 9, legge n. 300/1970). Rispetto alla disciplina vigente scompare, invece, il riferimento ai lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro (CFL), in precedenza ricompresi nel calcolo della soglia dimensionale, e ciò, molto probabilmente, perché la suddetta tipologia contrattuale è stata nel frattempo abrogata per il settore privato. Viene, infine, precisato (come nell'attuale articolato) che le predette modalità di calcolo della base occupazionale non incidono, in ogni caso, sulle norme o istituti che prevedono agevolazioni finanziarie o creditizie.

Alla luce delle considerazioni sin qui rese, pare, dunque, potersi concludere che la riforma del discusso e criticato articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori sia ben lontana dagli obiettivi sia di semplificazione e di snellimento normativo sia di deflazione del contenzioso, che il Governo si proponeva di perseguire. Anzi, il nuovo testo legislativo appare piuttosto complesso e farraginoso in diversi passaggi, oltre a dare per scontato concetti e rinvii non sempre immediati per gli stessi "addetti ai lavori" (si pensi per i diretti destinatari della disciplina che, spesso e volentieri, sono soggetti datoriali di medie, se non addirittura, piccole dimensioni).

Inoltre, la scelta di subordinare il nuovo e variegato regime sanzionatorio alle varie ragioni che possono determinare il licenziamento e alla natura dei suoi vizi è stata oggetto di non poche critiche. *In primis* per la difficoltà di qualificare, in modo preciso (sulla base delle allegazioni e delle prove fornite in giudizio dal soggetto datoriale), la fattispecie astratta entro cui inquadrare *ab imis* il licenziamento stesso e, di conseguenza, di predeterminare con certezza la sanzione eventualmente applicabile al caso concreto, costituente il parametro per ogni decisione imprenditoriale, con l'effetto di non agevolare affatto la definizione transattiva e stragiudiziale di potenziali controversie giuslavoristiche. Si è, inoltre, osservato come un apparato di tutele così costruito contiene in sé il rischio di lasciare al datore di lavoro uno spazio di manovra eccessivamente ampio, riconoscendogli, indirettamente, la possibilità di scegliere la motivazione del recesso astrattamente più conveniente<sup>21</sup>. Forse il DDL, nell'intento di ricercare una soluzione di compromesso volta ad accontentare "un po' tutti" (da un lato gli interessi di quanti sarebbero propensi ad investire nelle imprese italiane al venir meno dell'articolo 18, dall'altro lato le istanze sindacali interessate, invece, alla conservazione dello *status quo*), ha introdotto troppe ipotesi sanzionatorie e, peraltro, come già più volte ribadito, dai confini talvolta labili e poco distinguibili tra loro. La conseguenza di tale situazione non può che essere quella di un eccessivo ampliamento dei poteri interpretativi e discrezionali dei giudici di volta in volta chiamati ad esaminare i vari casi di specie e a "catalogarli" nelle corrette "caselle" regolamentari (a ciascuna delle quali corrisponde una diversa disciplina di tutela), e ciò, a sua volta, oltre che implicare un aggravamento del procedimento giudiziale, non può di sicuro giovare alla certezza del diritto.

### **Il nuovo potere di revoca del licenziamento**

In conclusione, il decimo e ultimo comma dell'art. 18 della legge n. 300/1970, come risulta a seguito del *restyling* operato dal DDL, si occupa della revoca del licenziamento.

Allo stato attuale il datore di lavoro non può revocare il licenziamento che sia già stato intimato, in

---

<sup>21</sup> Cfr. in argomento C. CESTER, *op.cit.*, p. 4; M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 3 del manoscritto.

quanto con la ricezione della sua comunicazione da parte del lavoratore l'atto recettizio si perfeziona e il lavoratore stesso può ricorrere alle tutele riconosciutegli dalla legge (con una sanzione risarcitoria non inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale di fatto, ove trovi applicazione la "tutela reale").

La riforma, invece, stabilisce che il datore di lavoro può revocare il licenziamento entro 15 giorni dalla (ricezione della) comunicazione dell'impugnazione di esso e che, in tal caso, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, con diritto del prestatore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca, senza che trovi applicazione alcun regime sanzionatorio. È ovvio che se la revoca interviene dopo il decorso dei 15 giorni, le conseguenze non potranno che essere quelle che già si verificano oggi.

È evidente come quest'ultima norma, che senza dubbio si inserisce nel solco della deflazione del contenzioso di lavoro, si ponga a favore del datore di lavoro che nel nuovo quadro regolatorio, a fronte di un licenziamento impugnato dal lavoratore, ha la possibilità di rivedere la propria decisione entro un congruo termine legale, evitando, in tal modo, di incorrere nelle conseguenze sanzionatorie descritte. Una soluzione, questa, che ha sicuramente il pregio di porsi come uno strumento deflattivo delle controversie, dovendo ritenersi trascurabile il rischio di eventuali abusi da parte del datore di lavoro<sup>22</sup>.

Pertanto, nel "costruire" siffatta disposizione, il Legislatore non sembra essere stato particolarmente attento, in quanto ha ommesso di specificare quali siano le conseguenze della revoca esercitata da un datore di lavoro non soggetto ai regimi sanzionatori di cui all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori (bensì alla "tutela obbligatoria" di cui alla legge n. 604/1966). Tuttavia, onde evitare discriminazioni tra "piccoli" e "medio-grandi" datori di lavoro, in una prospettiva costituzionalmente orientata (ai sensi dell'art. 3 Cost.), pare doversi necessariamente ritenere che in tale situazione al soggetto datoriale che ricorra alla revoca non si applichi la sanzione sancita dall'art. 8 della legge n. 604/1966.

### L'interpretazione giudiziale delle clausole generali

Sempre nell'ottica di ridurre il contenzioso, l'art. 1, comma 43, del DDL interviene per aggiungere all'art. 30, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. "Collegato Lavoro"), un nuovo periodo volto ad introdurre uno specifico regime sanzionatorio.

La norma su cui il disegno riformatore si propone di intervenire, infatti, stabilisce che nei casi in cui le disposizioni di legge contengano clausole generali, ivi comprese quelle in materia di instaurazione del rapporto di lavoro, esercizio dei poteri datoriali, trasferimento di azienda e recesso, il controllo da parte del giudice del lavoro deve limitarsi "esclusivamente" ad accertare il presupposto di legittimità, senza poter estendere il proprio sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative o anche produttive che spettano soltanto al datore di lavoro (o al committente), e questo in virtù dei principi generali dell'ordinamento giuridico (il riferimento è *in primis* al principio fondamentale della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.).

Il DDL inserisce, ora, alla norma in commento una ulteriore precisazione al fine di sancire che la violazione dei limiti al sindacato giudiziale di merito sulle valutazioni datoriali di tipo tecnico, organizzativo e produttivo "costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto". Se, dunque, il giudice adito dovesse non attenersi ai vincoli imposti dall'art. 30, comma 1, della legge n. 183/2010, il datore di lavoro che si sia visto pregiudicare i propri diritti dall'esuberante attività di accertamento in merito da parte giudice potrà impugnare la relativa sentenza con ricorso in Cassazione per inosservanza delle norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, comma 1, c.p.c.

Si rafforza, così, ulteriormente, il valore costituzionalmente garantito della libertà di iniziativa economica privata, ovviamente nel rispetto dei limiti della sicurezza, libertà e dignità umana.

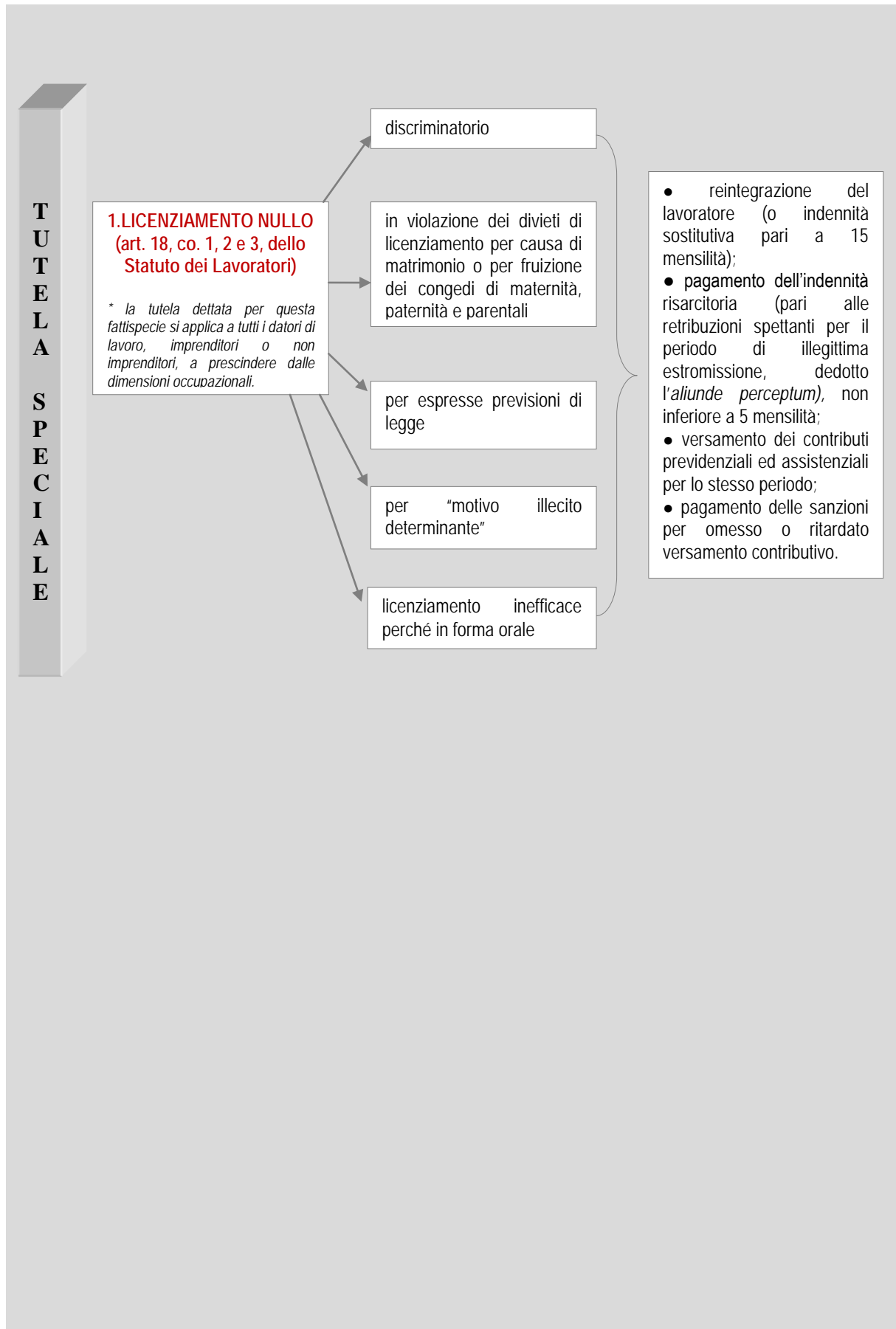
---

<sup>22</sup> *Contra* C. CESTER, *op. cit.*, p. 35 e ss del manoscritto, secondo cui, invece, ogni qual volta il datore di lavoro abbia disposto un licenziamento illegittimo e il lavoratore non sia disposto alla reintegra, potrebbe avvalersi della revoca quale mero *escamotage* per rimediare "a buon mercato".

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1, commi 37-43 – Licenziamenti individuali

- Il Legislatore della riforma, in primo luogo, dispone la sostituzione del testo dell'art. 2, comma 2, della legge n. 604/1966 con un nuovo disposto normativo, che impone al datore di lavoro di specificare i motivi che hanno determinato il licenziamento direttamente nella comunicazione dello stesso.
- Il DDL interviene, poi, a ritoccare l'art. 6, comma 2, della legge n. 604/1966 (in materia di impugnazione del licenziamento ritenuto illegittimo), abbreviando il termine per la presentazione del ricorso al Tribunale ovvero per proporre alla controparte la conciliazione o l'arbitrato dagli attuali 270 giorni a 180 giorni, sia pure con efficacia limitata ai soli licenziamenti intimati dopo l'entrata in vigore della riforma.
- La riforma, riscrivendo l'art. 7 della legge n. 604/1966, introduce un tentativo obbligatorio di conciliazione dinnanzi alla Commissione provinciale di conciliazione presso la Direzione territoriale del lavoro (del luogo ove il lavoratore presta la sua attività), quale condizione di procedibilità ai fini dell'intimazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo di tipo economico, se intimato da datori di lavoro che soddisfano i requisiti dimensionali previsti per l'applicabilità dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori.
- Viene individuato, con precisione, il *dies a quo* di produzione degli effetti del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, ovvero per giustificato motivo oggettivo di tipo economico, stabilendo, in particolare, che il licenziamento intimato all'esito del procedimento disciplinare di cui all'art. 7 della legge n. 300/1970 oppure di quello previsto all'art. 7 della legge n. 604/1966, produce effetto "dal giorno della comunicazione con cui il procedimento medesimo è stato avviato", fatto salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva.
- Le novità più rilevanti riguardano l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori: innanzitutto ne viene riscritta la rubrica che da "Reintegrazione nel posto di lavoro" diventa "Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo".
- Si procede, poi, alla sostituzione dei primi 6 commi dell'art. 18 della legge n. 300/1970, ricostruendo l'impianto sanzionatorio in caso di illegittimità del licenziamento, con l'individuazione, in via principale, di tre differenti regimi di tutela del lavoratore applicabili in base alla tipologia di recesso e, in via secondaria, alcune sotto-ipotesi, in ragione delle specifiche condizioni nelle quali si verifica l'estinzione del rapporto di lavoro.





**2. LICENZIAMENTO DISCIPLINARE (rectius PER GIUSTA CAUSA O GIUSTIFICATO MOTIVO SOGGETTIVO)  
(art. 18, co. 4, 5 e 6, dello Statuto dei Lavoratori)**

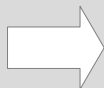
*\* la tutela dettata per questa fattispecie si applica ai datori di lavoro, imprenditori o non imprenditori, che occupano più di 15 dipendenti (5 se agricolo) in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo, ovvero nell'ambito dello stesso comune, anche se ogni singola unità produttiva non raggiunge i suddetti limiti, e, in ogni caso, se hanno alle proprie dipendenze più di 60 lavoratori.*

**A.** mancanza della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo, per l'insussistenza dei fatti contestati ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa secondo i contratti collettivi o i codici disciplinari.



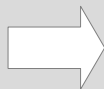
- annullamento da parte del giudice del licenziamento;
- reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità);
- pagamento dell'indennità risarcitoria (pari all'ultima retribuzione globale di fatto spettante per il periodo di illegittima estromissione, dedotto l'*aliunde perceptum* e l'*aliunde percipiendū*), non superiore a 12 mensilità;
- versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo, maggiorati degli interessi legali, in misura pari al differenziale fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato per l'illegittimo licenziamento e quella effettivamente accreditata per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di estromissione (senza applicare le sanzioni per omesso o ritardato versamento).

**B.** altre ipotesi (diverse da quelle di cui alla lettera A) in cui manchi il giustificato motivo soggettivo o la giusta causa.



- dichiarazione giudiziale di risoluzione del rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento;
- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione a diversi fattori, con onere di specifica motivazione al riguardo).

**C.** inefficacia del licenziamento disciplinare per violazione del requisito di motivazione obbligatoria (art. 2, co. 2, l. n. 604/1966) o per difetto del procedimento disciplinare (art. 7, l. n. 300/1970).



- dichiarazione giudiziale di risoluzione del rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento;
- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 6 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione alla gravità della violazione).

### 3. LICENZIAMENTO PER GIUSTIFICATO MOTIVO OGGETTIVO (art. 18, co. 6 e 7, dello Statuto dei Lavoratori)

*\* la tutela dettata per questa fattispecie si applica, in via generale, ai datori di lavoro, imprenditori o non imprenditori, che occupano più di 15 dipendenti (5 se agricolo) in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo, ovvero nell'ambito dello stesso comune, anche se ogni singola unità produttiva non raggiunge i suddetti limiti, e, in ogni caso, se hanno alle proprie dipendenze più di 60 lavoratori.*

**A.** difetto del giustificato motivo oggettivo consistente nella inidoneità fisica o psichica del lavoratore; intimazione del licenziamento durante il periodo di conservazione del posto di lavoro per malattia, infortunio, gravidanza o puerperio (art. 2110 c.c.); manifesta insussistenza del fatto produttivo o organizzativo addotto alla base del licenziamento.



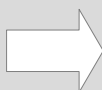
- annullamento del licenziamento
- reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità);
- pagamento dell'indennità risarcitoria (pari all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra, diminuita dell'*aliunde perceptum* e dell'*aliunde percipiendi*), non superiore a 12 mensilità;
- versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo, maggiorati degli interessi nella misura legale, in misura pari al differenziale fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato per l'illegittimo licenziamento e quella effettivamente accreditata per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di ingiustificata estromissione.

**B.** altre ipotesi di difetto del giustificato motivo oggettivo (esso è insussistente ma in modo non "manifesto").



- dichiarazione giudiziale di risoluzione del rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento;
- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione a diversi fattori con onere di specifica motivazione al riguardo).

**C.** licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari.



Si applicano le maggiori tutele previste per tali fattispecie ove ricorrano (quindi, rispettivamente, ipotesi 1 e ipotesi 2).

*\* se le ragioni determinanti sono discriminatorie, tali tutele si applicano a tutti i datori di lavoro, a prescindere dalle loro dimensioni occupazionali.*

**D.** inefficacia del licenziamento per giustificato motivo oggettivo a causa di violazione del requisito di motivazione obbligatoria (art. 2, co. 2, l. n. 604/1966) ovvero della procedura di conciliazione obbligatoria (art. 7, l. n. 604/1966).



- dichiarazione giudiziale di risoluzione del rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento;
- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 6 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione alla gravità della violazione).







### 1. Licenziamento nullo (incluso quello "discriminatorio", "per motivo illecito determinante" ovvero orale).

Comprende le seguenti sotto-fattispecie:

- licenziamento nullo in quanto discriminatore;
- licenziamento nullo in quanto intimato in violazione dei divieti di licenziamento per causa di matrimonio o per fruizione dei congedi di maternità, paternità e parentali;
- licenziamento nullo per espresse previsioni di legge;
- licenziamento nullo per "motivo illecito determinante";
- licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.

Conseguenze sanzionatorie per il datore (a prescindere dalle sue dimensioni):

- reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità);
- pagamento dell'indennità risarcitoria (pari all'"ultima" retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra, diminuita dell'*aliunde perceptum*), non inferiore a 5 mensilità;
- versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo di cui al punto

possono determinare il licenziamento e alla natura dei suoi vizi è suscettibile di non poche critiche per la difficoltà di qualificare, in modo preciso, la fattispecie astratta entro cui inquadrare il licenziamento e, di conseguenza, di prevedere la sanzione eventualmente applicabile, con l'effetto di non agevolare la definizione transattiva di potenziali controversie.

Le novità riguardano sostanzialmente:

- la detrazione dall'indennità risarcitoria del cd. *aliunde perceptum*, che, "legificando" un principio consolidatosi nella giurisprudenza, fuga ogni possibile dubbio interpretativo al riguardo.
- l'indennizzo risarcitorio viene determinato assumendo come parametro non più la "retribuzione globale di fatto", ma la retribuzione globale di fatto "ultima", cioè quella dell'ultima busta paga prima della cessazione del rapporto di lavoro, con esclusione di ogni suo eventuale aggiornamento. La previsione sembrerebbe rispondere alla volontà di allineare la conseguenza risarcitoria ex art. 18 a quella sancita dall'art. 8 della legge n. 604/1966, soluzione poco condivisibile in quanto nella tutela reale classica il rapporto di lavoro non si interrompe (diversamente da quanto avviene nella tutela obbligatoria) e, proprio alla luce di ciò, la retribuzione dovrebbe essere garantita nella sua effettiva evoluzione.



sopra;

- pagamento delle sanzioni per omesso o ritardato versamento contributivo.

## 2. Licenziamento “disciplinare” (per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa)

Si distingue nelle seguenti sotto - ipotesi:

*a) mancanza della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo, per l'insussistenza dei fatti contestati ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con sanzione conservativa da contratti collettivi o codici disciplinari.*

Conseguenze sanzionatorie per il datore (con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo):

- annullamento del licenziamento
- reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità);
- pagamento dell'indennità risarcitoria (pari all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra, diminuita dell'*aliunde perceptum* e dell'*aliunde percipiendi*), non superiore a 12 mensilità;
- versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo di cui sopra, maggiorati degli interessi nella misura legale, in misura pari al differenziale fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato per l'illegittimo licenziamento e quella effettivamente accreditata per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di

Non si comprende la ragione di una così vasta differenziazione dei profili sanzionatori. La differenziazione conduce inevitabilmente ad un eccessivo appesantimento del testo normativo e, di conseguenza, ad una complessa applicabilità dello stesso.

La norma si espone ad una sicura criticità definitoria sul fronte del rinvio alle “tipizzazioni” di giusta causa e giustificato motivo di licenziamento contenute nei contratti collettivi e nei codici disciplinari, dal momento che tale richiamo non appare in grado di fornire un obiettivo parametro di riferimento per la valutazione giudiziale. D'altro canto, potrebbe ragionevolmente ritenersi che dalla nuova disposizione possa derivare un maggior utilizzo del contratto collettivo aziendale e del regolamento disciplinare, per individuare in modo puntuale e preciso le condotte illecite e le relative conseguenze sul piano disciplinare.

La riforma incide in maniera rilevante sull'effettività della misura risarcitoria, in quanto scompare il limite minimo delle 5 mensilità, oggi vigente, per lasciare il posto al limite massimo delle 12 mensilità. La scelta legislativa di circoscrivere il risarcimento forfetizzando nella misura massima, tenta di soddisfare l'interesse delle imprese ad una maggiore prevedibilità dei costi. Tuttavia permane il rischio che la lunghezza del processo (in parte inevitabile) finisca per gravare sul lavoratore che potrà vedersi garantiti retributivamente solo i primi 12 mesi del periodo di ingiustificata estromissione.

Ancora meno chiara appare la previsione relativa alla decurtazione dall'ammontare risarcitorio di quanto il lavoratore avrebbe potuto percepire nel periodo di estromissione dal rapporto lavorativo



estromissione;

**N.B.** non si applicano, invece, in tal caso le sanzioni per omesso o ritardato versamento contributivo

*b) altre ipotesi (diverse da quelle di cui alla lett. a) in cui manchi il giustificato motivo soggettivo o la giusta causa.*

#### Conseguenze sanzionatorie per il datore

(con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo):

- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione a diversi fattori).

**N.B.** in questi casi non opera la reintegra, ma il rapporto di lavoro viene dichiarato dal giudice risolto con effetto dalla data del licenziamento.

*c) inefficacia del licenziamento disciplinare per violazione del requisito di motivazione obbligatoria (art. 2, co. 2, l. n. 604/1966) o per difetto di procedura (procedimento disciplinare di cui all'art. 7, l. n. 300/1970).*

#### Conseguenze sanzionatorie per il datore

(con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo):

- pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un minimo di 6 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione alla gravità della violazione).

dedicandosi con "diligenza" a cercare una nuova occupazione (cd. *aliunde percipiendi*), mancando parametri oggettivi di riferimento per operare un calcolo attendibile e non totalmente discrezionale, con conseguente discutibile rafforzamento del potere decisionale dei giudici aditi.

La stessa previsione, inoltre, disponendo per i licenziamenti disciplinari illegittimi una deduzione dall'indennizzo risarcitorio più ampia rispetto a quella prevista per i licenziamenti nulli, potrebbe prestarsi a dubbi di legittimità costituzionale (art. 3 Cost.), seppure la differenza di disciplina possa trovare giustificazione nel fatto che il licenziamento nullo si caratterizza per una connotazione "più odiosa", tale da legittimare la garanzia del lavoratore ad un risarcimento pieno.

Relativamente al licenziamento disciplinare dichiarato inefficace appare "strano" che un licenziamento qualificato espressamente come "inefficace" sia in realtà regolamentato come il suo esatto contrario, potendo estinguere il rapporto di lavoro. Inoltre, il DDL non sembra essersi preoccupato di coordinare la normativa sul licenziamento inefficace determinando un esito "bizzarro": mentre nell'area del nuovo art. 18 il licenziamento inefficace, oltre a produrre gli effetti estintivi, comporta una tutela indennitaria, nell'ambito della legge n. 604/1966 rimane la cd. "tutela reale di diritto comune", con permanenza del rapporto di lavoro. Quasi che la sanzione più pesante debba restare a carico delle piccole imprese, capovolgendo l'impatto delle rispettive discipline.

Infine, a fronte della tassatività con cui la riforma indica i vizi formali tali da far scattare la tutela risarcitoria ridotta (tra 6 e 12 mensilità), sorge il dubbio circa la possibile estensione di essa in presenza di ulteriori vizi procedurali, non espressamente menzionati, discendenti dalla violazione di espresse disposizioni di legge o di contratto collettivo (ad es.: mancata tempestività dell'azione disciplinare).





**N.B.** anche in questo caso non opera la reintegra, ma il rapporto di lavoro viene dichiarato dal giudice risolto con effetto dalla data del licenziamento.

### 3. Licenziamento per giustificato motivo oggettivo

Si distingue nelle seguenti sotto - ipotesi:

*a) difetto di giustificazione del licenziamento per motivo oggettivo consistente nella inidoneità fisica o psichica del lavoratore; intimazione del licenziamento durante il periodo di conservazione del posto di lavoro per malattia, infortunio, gravidanza o puerperio (art. 2110 c.c.); manifesta insussistenza del fatto produttivo o organizzativo addotto alla base del licenziamento.*

#### Conseguenze sanzionatorie per il datore

(con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo):

- annullamento del licenziamento
- reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità);
- pagamento dell'indennità risarcitoria (pari all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra, diminuita dell'*aliunde perceptum* e dell'*aliunde percipiendi*), non superiore a 12 mensilità;
- versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo di cui sopra, maggiorati degli interessi nella misura legale, in misura pari al differenziale fra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto

La riforma sancisce l'annullamento del recesso esercitato durante il periodo in cui vige il diritto di conservazione del posto di lavoro (art. 2110 c.c.), ma genera confusione ed ambiguità, in quanto il licenziamento intimato prima della scadenza del predetto periodo, violando una norma imperativa di legge, dovrebbe essere, in realtà, nullo (e non annullabile).

Quanto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo dichiarato inefficace per vizi di forma (tranne quella scritta) e procedurali, si ripropongono qui le stesse riflessioni sopra esposte in relazione ai licenziamenti disciplinari inefficaci

L'apparato di tutele delineato nell'ambito del licenziamento "per giustificato motivo" è suscettibile di non pochi dubbi interpretativi, oltre che di una problematica applicazione: la linea di demarcazione che separa le diverse fattispecie è scarsamente nitida e incerta, fino, talvolta, a scomparire del tutto.

Il riferimento alle "altre ipotesi" in cui si accerti l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo, per le quali si prevede il venir meno dell'obbligo di reintegra, è senz'altro ambiguo. Nella concreta realtà delle dinamiche gestionali dei rapporti di lavoro sembra difficile riconoscere quali siano le "altre" situazioni in grado di legittimare una tutela più blanda.

La distinzione tra casi di insussistenza "manifesta" e casi insussistenza "non manifesta", la cui valutazione viene rimessa di volta in volta al giudice di merito, sembra foriera di incertezze interpretative.



cessato per l'illegittimo licenziamento e quella effettivamente accreditata per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di estromissione.

*b) altre ipotesi di difetto del giustificato motivo oggettivo (cioè quando esso è insussistente ma in modo non "manifesto").*

Conseguenze sanzionatorie per il datore

(con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo):

- indennità risarcitoria onnicomprensiva tra 12 e 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in relazione a diversi fattori).

**N.B.** non opera, invece, la reintegra, ma il rapporto di lavoro viene dichiarato dal giudice risolto con effetto dalla data del licenziamento.




*c) licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari.*

Conseguenze sanzionatorie per il datore

(con più di 15 dipendenti - 5 se agricolo, per le ragioni disciplinari; a prescindere dalle dimensioni per le ragioni discriminatrici):

- si applicano le maggiori tutele previste per tali fattispecie ove ricorrano.

*d) inefficacia del licenziamento per giustificato motivo oggettivo di tipo economico a causa della violazione del requisito di motivazione obbligatoria (art. 2, co. 2, l. n. 604/1966) ovvero*

<p><i>dell'inosservanza della procedura di conciliazione obbligatoria (art. 7, l. n. 604/1966).</i></p> <p><u>Conseguenze sanzionatorie per il datore</u> (con più di 15 dipendenti; 5 se agricolo): -indennità risarcitoria tra 6 e 12 mensilità (in relazione alla gravità della violazione). <b>N.B.</b> anche in questo caso non opera la reintegra, ma il rapporto di lavoro si intende risolto con effetto dalla data del licenziamento.</p>		
<p>Introduzione della possibilità per il datore di lavoro di revocare il licenziamento entro 15 giorni dalla (ricezione della) comunicazione dell'impugnazione di esso (per effetto della sostituzione dei primi 6 commi dell'art. 18 dello St. Lav.).</p> <p>L'esercizio della revoca comporta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ il ripristino del rapporto di lavoro senza soluzione di continuità;</li> <li>▪ il diritto del prestatore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca;</li> <li>▪ la non applicazione di alcun regime sanzionatorio.</li> </ul>	<p>Questa norma si pone a favore del datore di lavoro che, nel nuovo quadro regolatorio, a fronte di un licenziamento impugnato dal lavoratore, ha la possibilità di rivedere la propria decisione entro un congruo termine, evitando così di incorrere nelle conseguenze sanzionatorie previste dall'art. 18 dello St. Lav.</p> <p>La norma, infine, appare incompleta in quanto omette di specificare quali siano le conseguenze della revoca, quando venga esercitata da un datore di lavoro non soggetto ai regimi sanzionatori di cui all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori (bensì alla "tutela obbligatoria" di cui all'art. 8 della l. n. 604/1966), non raggiungendo i limiti dimensionali richiesti dallo stesso articolato: onde evitare discriminazioni pare doversi ritenere che anche in tale situazione al soggetto datoriale che ricorra alla revoca non si applichi la sanzione.</p>	<p></p> <p></p>
<p>Nuova precisazione in base alla quale la violazione dei limiti al sindacato giudiziale di merito sulle valutazioni datoriali di tipo tecnico, organizzativo e produttivo "costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto" (inserimento di un nuovo periodo all'art. 30, co. 1, L. n. 183/2010).</p>	<p>La previsione è utile e positiva, in quanto, in virtù della stessa, il datore di lavoro che si sia visto pregiudicare i propri diritti dall'esuberante attività di accertamento in merito da parte giudice potrà impugnare la relativa sentenza con ricorso in Cassazione per inosservanza delle norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, comma 1, c.p.c. Si rafforza, così, il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Cost.</p>	<p></p>

## **Articolo 1, commi 44-46 – Licenziamenti collettivi**

### **Le novità sui licenziamenti collettivi tra semplificazione e complicazione normativa**

di Pierluigi Rausei\*, Maria Tuttobene

I commi 44-46 dell'art. 1 del d.d.l. di riforma del mercato del lavoro – che non hanno formato oggetto di interventi emendativi da parte della Commissione Lavoro del Senato – recano alcune modifiche alle *Disposizioni in materia di licenziamenti collettivi*, di cui alla l. n. 223/1991, con puntuali e pressoché limitati interventi riformatori volti ad armonizzare tale disciplina con quella inerente ai licenziamenti individuali, come novellata dal medesimo d.d.l. Anche alla base di questa parte della riforma vi è l'auspicio del Governo di semplificare le procedure e fugare quei dubbi interpretativi persistenti su taluni aspetti dell'istituto, rendendo più certi i passaggi della normativa vigente potenzialmente ambigui.

#### **Le modifiche alla l. n. 223/1991 nell'ottica della semplificazione procedurale**

Le disposizioni della l. 23 luglio 1991, n. 223 in tema di licenziamenti collettivi per riduzione del personale, a seguito del d.lgs. 8 aprile 2004, n. 110 (emanato in risposta alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea C-32/02 del 16 ottobre 2003), che ha integrato l'art. 24 della predetta legge inserendovi il comma *1bis*, si applicano alla generalità dei datori di lavoro, imprenditori (compresi gli artigiani e le società cooperative di produzione e lavoro) e non (quali sindacati, fondazioni, organizzazioni senza scopo di lucro e partiti politici), che occupano più di 15 dipendenti (considerando la media occupazionale dell'ultimo semestre) e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione, ma anche di una cessazione dell'attività lavorativa, intendano effettuare almeno 5 licenziamenti, nell'arco di 120 giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia. In particolare le predette norme trovano applicazione «per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione».

In mancanza del requisito quantitativo e/o temporale il licenziamento non può considerarsi collettivo, ma si configura una ipotesi di licenziamento plurimo, disciplinato dalla normativa sui licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo (di tipo economico) di cui alla l. n. 604/1966, anch'essa oggetto di novella da parte del d.d.l. in esame.

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 24 e 4 della l. n. 223/1991, per poter operare licenziamenti collettivi occorre avviare una specifica procedura di carattere consultivo composta di due fasi distinte: una necessaria, in sede sindacale, ed una eventuale, in sede amministrativa, durante le quali le parti (il datore di lavoro ed i sindacati) tentano di trovare soluzioni alternative al licenziamento.

Salvo quanto previsto specificamente per i soggetti datoriali non aventi natura imprenditoriale, l'art. 4 della l. n. 223/1991 obbliga il datore di lavoro che intende procedere al licenziamento collettivo a darne comunicazione preventiva, per iscritto, alle rappresentanze sindacali (RSU o RSA laddove esistenti) e alle rispettive associazioni di categoria, nonché, contestualmente, a trasmetterne copia al competente Ufficio dell'Amministrazione provinciale o della Regione ovvero al Ministero del lavoro (Direzione Generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro), a seconda della rilevanza territoriale del licenziamento (a tal fine bisogna verificare se le unità produttive interessate dalla procedura sono ubicate nella stessa provincia o in diverse province della medesima regione, ovvero se la procedura riguarda unità aziendali situate in più regioni). La comunicazione, che può essere effettuata anche per il tramite dell'associazione datoriale alla quale l'impresa aderisce o conferisce mandato, deve contenere le seguenti indicazioni: motivi che determinano la situazione di eccedenza; motivi tecnici, organizzativi o produttivi per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a porre rimedio alla predetta situazione ed evitare, in tutto o in parte, i licenziamenti; numero, collocazione aziendale e profili professionali del personale eccedente e del personale abitualmente impiegato; eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale dei licenziamenti programmati.

Un primo aspetto *in subiecta* materia toccato dalla riforma riguarda appunto i contenuti della predetta comunicazione.

L'art. 1, comma 45, del d.d.l. riformatore si propone di modificare la previsione contenuta nell'art. 4, comma 12, della l. n. 223/1991, inserendovi un periodo che, in un'ottica di reale semplificazione dei regimi di contenzioso giuslavoristico, prevede testualmente che «gli eventuali vizi della comunicazione (...) possono essere sanati, ad ogni effetto di legge, nell'ambito di un accordo sindacale concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo». In pratica il progetto di riforma, normativizzando un principio già invalso nella giurisprudenza, permette (opportunamente) di recuperare mediante accordo collettivo, successivamente stipulato, qualsiasi difetto procedurale che possa essersi configurato nella comunicazione da cui prende avvio il confronto sindacale. In assenza di ulteriori specificazioni da parte del Legislatore, si ritiene che i «vizi» che il suddetto accordo andrebbe a sanare possano essere sia di carattere formale (per ritardato invio dell'informativa o per invio della stessa all'Ufficio non competente, o ancora per mancanza della forma scritta), sia di tipo sostanziale (con riguardo ai contenuti, perché non completi o non specifici). L'espressione «ad ogni effetto di legge», contenuta nella norma riformatrice *de qua*, consente di ritenere che i vizi della comunicazione sanati in sede sindacale non potranno essere più ragione di impugnazione e di declaratoria di inefficacia dei licenziamenti intimati al termine della procedura, come invece accade, non di rado, nel sistema normativo vigente.

Restano, tuttavia, aperti alcuni dubbi circa l'efficacia totalmente sanante dell'accordo sindacale <sup>1</sup>.

Tornando alla procedura, le rappresentanze sindacali e le rispettive associazioni destinatarie della comunicazione hanno facoltà di avviare, entro 7 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione, un

---

<sup>1</sup> Sul punto si v. C. CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in corso di pubblicazione in *ADL*, p. 33 del manoscritto, il quale esprime seri dubbi sull'efficacia totalmente sanante dell'accordo sindacale, proprio muovendo dalla considerazione che, secondo il disposto letterale, i vizi sono sanati non "dall'accordo" in sé, ma "nell'ambito di un accordo". Quest'ultima espressione, infatti, ad avviso dell'Autore, dovrebbe intendersi nel senso che la sanatoria potrà operare soltanto se e quando i dati che non hanno formato oggetto della comunicazione di apertura della procedura saranno comunque discussi nel corso dell'esame congiunto. La sanatoria risulterebbe, dunque, esclusa laddove i difetti di comunicazione e di informazione siano rimasti nascosti nel corso dell'intera procedura e l'accordo sindacale sia stato, perciò, raggiunto senza che ve ne fosse consapevolezza.

esame congiunto con il datore di lavoro, al fine di valutare insieme le cause degli esuberanti, l'eventuale possibilità di una diversa utilizzazione dei lavoratori eccedenti (ad esempio ricorrendo ai contratti di solidarietà difensivi) nonché, laddove la riduzione del personale sia inevitabile, la possibilità di attenuarne le conseguenze a livello sociale attraverso misure di accompagnamento dirette a facilitare la riconversione e riqualificazione professionale dei lavoratori licenziati.

La procedura sindacale, che si instaura qualora venga esercitata la suddetta facoltà, deve esaurirsi entro 45 giorni dalla data di ricezione della comunicazione del datore di lavoro (quando il numero dei lavoratori interessati al licenziamento sia inferiore a 10, il termine è ridotto alla metà).

Se si raggiunge un accordo, il datore di lavoro è tenuto ad informare, per iscritto, l'Ufficio amministrativo competente; se, invece, nei 45 giorni (o nel termine dimezzato), l'accordo non viene raggiunto, il datore di lavoro deve, parimenti, dare comunicazione scritta sul risultato della consultazione e sui motivi dell'esito negativo, in modo che sia dimostrato l'effettivo svolgimento dell'esame congiunto e, quindi, la conclusione della fase sindacale.

L'organo amministrativo di riferimento, ricevuta la comunicazione del mancato accordo (ovvero anche laddove l'esame congiunto non sia stato effettuato perché non richiesto dalle associazioni sindacali), convoca le parti per tentare la conciliazione della controversia, anche formulando proposte a tal fine; la legge, quindi, attribuisce all'Amministrazione un ruolo attivo e non puramente conciliativo delle contrapposte istanze delle parti medesime.

L'esame congiunto in sede amministrativa deve, in ogni caso, concludersi entro 30 giorni (15 se sono interessati meno di 10 lavoratori) dalla comunicazione dell'esito della consultazione in sede sindacale da parte del soggetto datoriale.

Trascorso il predetto termine (a tal riguardo è importante evidenziare che non necessariamente deve essere stato raggiunto un accordo tra le parti), il datore di lavoro riprende la propria libertà di azione e può legittimamente intimare il recesso ai lavoratori eccedenti, per iscritto e nel rispetto dei termini di preavviso ex art. 2118 c.c.

E' a questo punto della procedura che si inserisce il secondo elemento di novità apportato dalla riforma. Nel quadro normativo vigente il datore di lavoro che intima licenziamenti per riduzione del personale ha l'obbligo di comunicare «contestualmente» all'Amministrazione regionale e alle associazioni di categoria l'elenco dei lavoratori licenziati collettivamente e collocati in mobilità, indicando, per ciascuno di essi, i dati identificativi anagrafici e quelli inerenti la qualifica e l'inquadramento professionale, accanto all'esplicazione puntuale delle modalità con le quali sono stati operativamente applicati i criteri di scelta dei lavoratori stessi.

Il comma 44 dell'art. 1 del d.d.l. interviene a sostituire l'avverbio di tempo «contestualmente» con un termine più ampio, stabilendo che l'informativa in parola debba essere effettuata «entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi», separandola così, cronologicamente, da quella del recesso da effettuare ai singoli dipendenti in esubero.

Anche quest'ultima proposta di riforma si lascia apprezzare per una obiettiva semplificazione procedurale, specie con riferimento agli inevitabili dubbi operativi che nel tempo sono scaturiti dalla scarsa chiarezza e dall'incerto campo di applicazione del concetto di «contestualità», al quale il datore di lavoro è per il momento ancora tenuto.

### **Le modifiche al regime sanzionatorio**

La novità più significativa in tema di licenziamenti collettivi è la modifica del regime sanzionatorio in caso di vizi del licenziamento collettivo, mirante ad adeguare lo stesso al nuovo testo dell'art. 18 della l. n. 300/1970, come novellato dall'intervento riformatore.

Ai sensi del vigente art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991, il licenziamento collettivo intimato senza l'osservanza della forma scritta o in violazione delle procedure previste dall'art. 4 della stessa legge (sopra analizzate) è inefficace, mentre è annullabile in caso di violazione delle norme riguardanti i criteri di scelta dei lavoratori da licenziare.

Al licenziamento del quale sia stata dichiarata l'inefficacia o l'invalidità «si applica l'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni», che, oggi, prevede ancora la piena "tutela reale", vale a dire il diritto dei lavoratori alla reintegrazione nel posto di lavoro nonché alla corresponsione, a titolo di risarcimento del danno subito, di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra, in ogni caso non inferiore a 5 mensilità, fermo restando l'obbligo di versamento da parte del datore di lavoro anche dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per il medesimo periodo di cui sopra. È, tuttavia, bene precisare che la «tutela reale» di cui all'attuale art. 18 dello Statuto dei lavoratori non trova applicazione nel caso di inefficacia o di annullabilità dei licenziamenti disposti «da datori di lavoro non imprenditori che svolgono, senza fini di lucro, attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto»: in tale situazione opera, infatti, la «tutela obbligatoria» di cui alla l. n. 604/1966.

L'art. 1, comma 46, del disegno riformatore riscrive integralmente il comma 5 dell'art. 3 della l. n. 223/1991, individuando differenti profili sanzionatori in funzione proprio della natura del vizio di cui è affetto il recesso collettivo.

In particolare, le nuove regole distinguono tre diverse ipotesi.

1) Se il licenziamento collettivo è stato intimato verbalmente, le conseguenze sono identiche a quelle previste nell'attuale impianto normativo e, del pari, a quelle delineate per il licenziamento individuale disposto in difetto della forma scritta, vale a dire trova applicazione la tutela reale di cui all'art. 18, comma 1, della l. n. 300/1970, come novellato dal medesimo d.d.l. Ciò significa che il giudice, con la stessa sentenza con cui dichiara la nullità del licenziamento disposto in violazione del requisito formale, come peraltro già avviene nel quadro normativo vigente, ordina al datore di lavoro la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. Sebbene il testo normativo della l. n. 223/1991 riscritto dal d.d.l. non contenga alcun rinvio espresso anche al secondo e al terzo comma del novellato art. 18 dello Statuto dei Lavoratori (circostanza questa di cui non si comprende la ragione), è comunque logico ritenere che si tratti di una mera svista del Legislatore e che, quindi, debbano applicarsi anche le predette norme; del resto una diversa interpretazione sarebbe suscettibile di rilevanti critiche, in quanto si verrebbe a creare una discriminazione, non di poco conto, rispetto a quanto previsto dalla stessa disposizione statutaria in relazione al recesso individuale dichiarato inefficace perché in forma orale. Dunque, il datore di lavoro, con la sentenza anzidetta, sarebbe altresì condannato al risarcimento del danno subito dal dipendente, pari a tutte le retribuzioni spettanti per il periodo di illegittima estromissione (dedotto quanto nel frattempo percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, *cd. aliunde perceptum*), in ogni caso non inferiore a cinque mensilità, nonché al versamento integrale dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per lo stesso arco temporale. Peraltro, dopo l'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro deve intendersi risolto se il lavoratore non riprende servizio entro 30 giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo che richieda l'indennità sostitutiva di cui all'art. 18, comma 3, della l. n. 300/1970, come modificato dalla riforma.

2) Se, invece, il licenziamento collettivo risulta viziato per violazione delle procedure sindacali previste dall'art. 4 della l. n. 223/1991, richiamate dal comma 12 della medesima norma, si applica l'art. 18, comma 7, terzo periodo, della l. n. 300/1970, come sostituito dal d.d.l. Orbene, dato che il terzo periodo fa, indirettamente, riferimento alla disciplina di cui all'art. 18, comma 5<sup>2</sup>, ne consegue che in tale ipotesi

---

<sup>2</sup> Seppure non vi siano dubbi circa la disciplina sanzionatoria applicabile in siffatta ipotesi, la tecnica legislativa appare qui imprecisa, giacché, in verità, il terzo periodo del settimo comma regola i criteri di quantificazione dell'indennità risarcitoria spettante in questa ipotesi, non definendo, invece, la specifica tutela da applicarsi nel caso in esame. Questa, piuttosto, si ricava dall'ultima parte del periodo precedente, che contiene l'esplicito rinvio al comma 5 dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori. Sulla questione, specificamente, C. CESTER, *op. cit.*, p. 34 del manoscritto; M. MARAZZA, *L'art. 18, nuovo testo dello Statuto dei lavoratori*, in AA.VV. *Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, in corso di pubblicazione, pp. 20 e ss del manoscritto.

il giudice dichiara risolto il rapporto di lavoro (con effetto dalla data del licenziamento), ma condanna il datore di lavoro al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva di importo compreso tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (in funzione dell'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione al riguardo). È evidente come in questo caso la riforma intervenga in maniera importante sull'impianto sanzionatorio dei licenziamenti collettivi affetti da vizi procedurali, se si considera che attualmente questi sono ritenuti inefficaci e determinano la immediata reintegrazione del lavoratore licenziato nonché il risarcimento del medesimo per i danni subiti, sia retributivi (con un minimo di 5 mensilità di retribuzione), sia contributivi, con riferimento al lasso temporale intercorso tra la data del licenziamento e quella dell'effettiva reintegrazione.

3) Infine, se vi è stata violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, permane il sistema di tutela più forte, dovendosi in tal caso applicare la disciplina di cui all'art. 18, comma 4, della l. n. 300/1970, come modificato dal disegno di legge in esame. In sostanza il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del prestatore illegittimamente licenziato nel posto di lavoro, nonché al pagamento di una indennità risarcitoria, commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione (dedotto, oltre che l'*aliunde perceptum*, anche l'*aliunde percipiendi*, cioè quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi «con diligenza» alla ricerca di una nuova occupazione), nella misura massima di 12 mensilità. Anche qui la riforma incide in maniera rilevante sull'effettività della misura risarcitoria, giacché, fermo restando il diritto del lavoratore alla reintegra, sotto il profilo del risarcimento scompare il limite minimo delle 5 mensilità, oggi vigente, per lasciare il posto ad un limite massimo di 12 mensilità. Più fumoso, invece, appare il tentativo di ridurre l'ammontare quantificato decurtando quanto il lavoratore avrebbe potuto percepire, mancando qualsiasi parametro oggettivo di riferimento per operare un calcolo attendibile e non totalmente discrezionale ed arbitrario. Assunto quanto sopra, il datore di lavoro è altresì condannato al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per lo stesso periodo che va dal recesso al rientro in servizio per effetto della reintegra, «maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione», seppure con riguardo ad un importo inferiore rispetto a quello dovuto in costanza di rapporto di lavoro, pari alla differenza tra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato per licenziamento e quella effettivamente accreditata al lavoratore per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di ingiustificata estromissione.

Alla luce del nuovo quadro sanzionatorio appena descritto, si può osservare, tuttavia, come, almeno *in parte qua*, l'azione riformatrice sembri allontanarsi dall'obiettivo precipuo, da sempre dichiarato, della semplificazione normativa ed operativa. Infatti, mentre allo stato attuale della normativa tanto il vizio formale e procedurale del licenziamento collettivo quanto quello relativo ai criteri di scelta dei prestatori da collocare in mobilità comportano l'applicazione della medesima reazione sanzionatoria (tutela reale), con la riforma verrebbe meno questa univocità di regolamentazione, con l'introduzione, come abbiamo visto, di tre differenti casistiche a cui corrispondono altrettanti regimi di tutela del lavoratore collettivamente licenziato. Seppure la gradualità delle misure sanzionatorie possa trovare giustificazione in una differente valorizzazione delle fattispecie di vizio, tuttavia la norma ben potrebbe essere modulata con maggiore chiarezza e linearità applicativa, al fine di evitare, o quanto meno ridurre al minimo, contenziosi.

### **Le modifiche al regime di impugnazione**

L'ultimo intervento riformatore in materia, peraltro, va ad incidere proprio sui profili del contenzioso e precisamente sul regime di impugnazione del licenziamento collettivo ritenuto illegittimo.

Il periodo finale dell'art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991, come riscritto dall'art. 1, comma 46, del d.d.l.,



richiama sul punto l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6 della l. 15 luglio 1966, n. 604, come dapprima modificato dalla l. 4 novembre 2010, n. 183 e, da ultimo, dallo stesso d.d.l. (art. 1, commi 38-39). Pertanto, per opporsi al recesso collettivo che si ritiene essere stato illegittimamente intimato, è necessario impugnarlo, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione dei motivi che lo hanno determinato, ove non contestuale, «con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore» di contestare la validità del licenziamento, anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale di appartenenza o cui conferisce mandato.

Tuttavia, secondo la versione dell'art. 6 della l. n. 604/1966 risultante per effetto della novella di cui all'art. 1, comma 38, del progetto di riforma, l'impugnazione è inefficace se non è seguita dal deposito del ricorso nella cancelleria del Tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di esperire tentativo di conciliazione o arbitrato entro il successivo termine di 180 giorni. Ed è proprio quest'ultimo termine di inefficacia, ridotto nell'illusione di poter in qualche modo deflazionare il contenzioso, a costituire una ulteriore novità, dal momento che nel testo di legge oggi in vigore, come modificato dall'art. 32, comma 1, della l. n. 183/2010, il termine in questione è, invece, pari a 270 giorni.

La novella qui in esame ha, dunque, il merito di aver fugato ogni dubbio in merito all'applicazione del doppio termine di impugnazione anche nell'area dei licenziamenti collettivi, dal momento che l'attuale testo normativo dell'art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991 si limita a menzionare il valore temporale dei 60 giorni, senza un espresso richiamo alla l. n. 604/1966.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 1, commi 44-46 – Licenziamenti collettivi**

- Il Legislatore riformatore, in primo luogo, dispone la modifica dell'art. 4, comma 9, secondo periodo, della l. n. 223/1991, vale a dire della dimensione temporale della comunicazione relativa ai licenziamenti collettivamente intimati, da effettuare all'Amministrazione regionale e alle associazioni di categoria, oggi contestuale a quella del recesso ai singoli lavoratori eccedentari. La novità viene apportata mediante la sostituzione dell'avverbio di tempo «contestualmente» con un termine più ampio: «entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi». Le due comunicazioni vengono, dunque, cronologicamente separate.
- Il Legislatore della riforma, in secondo luogo, dispone l'inserimento nel comma 12 dell'art. 4 della l. n. 223/1991 di un nuovo periodo, secondo cui «gli eventuali vizi della comunicazione di cui al comma 2 possono essere sanati, ad ogni effetto di legge, nell'ambito di un accordo sindacale concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo». In pratica la novella apportata consente, in tal modo, di recuperare mediante accordo collettivo, successivamente stipulato, qualsiasi difetto procedurale che possa essersi configurato nella comunicazione iniziale con cui il datore di lavoro manifesta la propria intenzione di procedere al licenziamento collettivo e da cui prende avvio il confronto sindacale.
- La riforma riscrive integralmente l'art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991, al fine di adeguare il regime sanzionatorio in caso di vizi del licenziamento collettivo al nuovo testo normativo dell'art. 18 della l. n. 300/1970, anch'esso novellato dal d.d.l. In particolare, vengono individuate tre diverse

ipotesi sanzionatorie:

1) *Licenziamento collettivo viziato per difetto della forma scritta*

In questi casi si applica la tutela reale di cui al nuovo art. 18, comma 1, dello Statuto dei Lavoratori, vale a dire il giudice, con la stessa sentenza di nullità del licenziamento, condanna il datore di lavoro:

- alla reintegra del lavoratore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità),
- alla corresponsione al lavoratore stesso di un'indennità risarcitoria (pari alle retribuzioni spettanti per il periodo di illegittima estromissione, dedotto l'*aliunde perceptum*), non inferiore a 5 mensilità,
- al versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo,
- al pagamento delle sanzioni per omesso o ritardato versamento contributivo.

(Dunque, nulla cambia rispetto all'attuale disciplina).

2) *Licenziamento collettivo viziato per difetto procedurale.*

Si applica il nuovo art. 18, comma 7, terzo periodo, dello Statuto dei Lavoratori, vale a dire il giudice:

- dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento,
- condanna il datore di lavoro alla corresponsione di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva, di importo compreso tra un minimo di 12 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.




3) *Licenziamento collettivo viziato per violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare.*



Si applica il nuovo art. 18, comma 4, dello Statuto dei Lavoratori, in sostanza il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro:

- alla reintegra del prestatore nel posto di lavoro (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità),
- al pagamento dell'indennità risarcitoria (pari alle retribuzioni spettanti per il periodo di illegittima estromissione, dedotto l'*aliunde perceptum* e l'*aliunde percipiendi*), non superiore a 12 mensilità,
- al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per lo stesso periodo di illegittima estromissione, maggiorati degli interessi legali (senza l'applicazione delle sanzioni per omesso o ritardato versamento), in misura pari al differenziale tra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato e quella accreditata al lavoratore per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di estromissione.

● Infine, l'intervento riformatore va ad incidere sul regime di impugnazione del licenziamento collettivo ritenuto illegittimo. In particolare il d.d.l., nel riscrivere l'art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991, inserisce nel periodo finale dello stesso un rinvio espresso all'art. 6 della l. n. 604/1966, nella versione novellata dal medesimo d.d.l., la quale prevede:

- entro 60 giorni (dalla comunicazione del recesso o dei motivi, ove non contestuale), a pena di decadenza, l'impugnazione del licenziamento stesso con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale;
- entro i successivi 180 giorni (in sostituzione degli attuali 270), a pena di inefficacia dell'impugnazione, il deposito del ricorso nella cancelleria del Tribunale o la richiesta alla controparte di esperire tentativo di conciliazione o di arbitrato.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Licenziamenti collettivi</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Modifica, nell'ambito della procedura di mobilità, della dimensione temporale della comunicazione, all'Ufficio regionale competente, relativa ai licenziamenti collettivamente intimati, oggi contestuale a quella del recesso da effettuare ai singoli lavoratori eccedentari.</p> <p>La novità viene apportata mediante la sostituzione dell'avverbio di tempo «contestualmente» con un termine più ampio: «entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi».</p> <p>Le due comunicazioni predette vengono, dunque, cronologicamente separate tra di loro (modifica dell'art. 4, comma 9, secondo periodo, l. n. 223/1991)</p>	<p>Proposta di riforma che si lascia apprezzare per una obiettiva semplificazione procedurale, volta ad agevolare la gestione delle formalità di comunicazione, specie con riferimento ai dubbi operativi che nel tempo sono scaturiti dalla scarsa chiarezza e dall'incerto campo di applicazione del concetto di "contestualità".</p>	
<p>Normativizzazione del principio giurisprudenziale che permette di recuperare mediante accordo collettivo, successivamente stipulato, qualsiasi difetto procedurale che possa essersi configurato nella comunicazione iniziale da parte del datore di lavoro, da cui prende avvio il confronto sindacale.</p> <p>In pratica si stabilisce che «gli eventuali vizi della comunicazione (...) possono essere sanati, ad ogni effetto di legge, nell'ambito di un accordo sindacale concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo» (integrazione dell'art. 4, comma</p>	<p>La modifica si inserisce nell'ottica della semplificazione dei regimi di contenzioso giuslavoristico. Si ritiene, infatti, che l'espressione «ad ogni effetto di legge» debba interpretarsi nel senso che i vizi della comunicazione sanati in sede sindacale non potranno essere più ragione di impugnazione e di declaratoria di inefficacia dei licenziamenti intimati al termine della procedura, come invece accade, non di rado, nel sistema normativo vigente.</p> <p>Tuttavia rimangono alcuni dubbi circa l'efficacia totalmente sanante dell'accordo sindacale. In particolare non è chiaro se la sanatoria operi anche laddove i difetti di informazione siano rimasti nascosti nel corso dell'intera procedura e, perciò, l'accordo sindacale sia stato raggiunto senza la loro consapevolezza, ovvero se essa è efficace soltanto qualora i dati non comunicati</p>	  

12, l. n. 223/1991 con un nuovo periodo).	nella informativa di apertura della procedura sindacale vengano comunque discussi nel corso dell'esame congiunto.	
<p>Ristrutturazione del regime sanzionatorio in caso di vizi del licenziamento collettivo (sostituzione integrale dell'art. 5, comma 3, l. n. 223/1991)</p> <p>Individuazione di 3 diverse ipotesi.</p> <p>1) <i>Licenziamento collettivo viziato per difetto della forma scritta.</i> Si applica la tutela reale di cui al nuovo art. 18, comma 1, St. Lav.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reintegra del lavoratore,</li> <li>- indennità risarcitoria (retribuzioni spettanti per il periodo di illegittima estromissione, dedotto l'<i>aliunde perceptum</i>), non inferiore a 5 mensilità,</li> <li>- contributi previdenziali ed assistenziali per lo stesso periodo.</li> </ul> <p>(Dunque, nulla cambia rispetto all'attuale disciplina).</p> <p>2) <i>Licenziamento collettivo viziato per difetto procedurale.</i> Si applica il nuovo art. 18, comma 7, terzo periodo, dello St. Lav.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- risoluzione del rapporto di lavoro (no reintegra),</li> <li>- indennità risarcitoria onnicomprensiva tra un min. di 12 ed un max. di 24 mensilità.</li> </ul> <p>3) <i>Licenziamento collettivo viziato per violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare.</i> Si applica il nuovo art. 18, comma 4, dello St. Lav.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reintegra del prestatore,</li> <li>- indennità risarcitoria (retribuzioni spettanti per il periodo di illegittima</li> </ul>	<p>La riforma sembra qui allontanarsi dall'obiettivo della semplificazione normativa ed operativa che il governo si prefiggeva di perseguire. Infatti, mentre allo stato attuale della normativa tanto il vizio formale e procedurale del licenziamento collettivo quanto quello relativo ai criteri di scelta dei prestatori da collocare in mobilità comportano l'applicazione della medesima reazione sanzionatoria (tutela reale), con la riforma verrebbe meno questa univocità di regolamentazione, con l'introduzione di tre differenti casistiche a cui corrispondono altrettanti regimi di tutela del lavoratore. Seppure la gradualità delle misure sanzionatorie possa trovare giustificazione in una differente valorizzazione delle fattispecie di vizio, la norma ben potrebbe essere modulata con maggiore chiarezza e linearità applicativa, al fine di evitare, o quanto meno ridurre al minimo, contenziosi.</p> <p>Relativamente al licenziamento collettivo viziato per difetto procedurale, la tecnica legislativa appare imprecisa, giacché, in verità, il terzo periodo del settimo comma cui rinvia sul punto il d.d.l., regola i criteri di quantificazione dell'indennità risarcitoria spettante in questa ipotesi, non definendo, invece, la specifica tutela da applicarsi (che si ricava dall'ultima parte del periodo precedente, con esplicito rinvio al comma 5 dell'art. 18 dello St. Lav.)</p>	<p></p> <p></p>

- estromissione, dedotto l'*aliunde perceptum* e l'*aliunde percepiendi*), non superiore a 12 mensilità,
- contributi previdenziali e assistenziali, per lo stesso periodo, maggiorati degli interessi legali (senza sanzioni per omesso o ritardato versamento), in misura pari al differenziale tra la contribuzione che sarebbe maturata nel rapporto cessato e quella accreditata al lavoratore per lo svolgimento di altre attività lavorative durante il periodo di estromissione

Rinvio espresso al nuovo art. 6 della L. n. 604/1966, come novellato dal d.d.l., ai fini dell'impugnazione del licenziamento collettivo ritenuto illegittimo (sul punto si rinvia alla scheda di valutazione relativa ai licenziamenti individuali: art. 1, commi 38 e 39, del d.d.l.).

La riforma ha, qui, il merito di aver fugato ogni dubbio circa l'applicazione del doppio termine di impugnazione anche nell'area dei licenziamenti collettivi, dal momento che l'attuale testo normativo dell'art. 5, comma 3, della l. n. 223/1991 si limita a menzionare il valore temporale dei 60 giorni, senza richiamo alla l. n. 604/1966 e senza accenni al successivo termine per introdurre il giudizio.



## Articolo 1, commi 47-69 – Rito speciale per le controversie di lavoro

### Tre gradi (più uno) in corsia preferenziale nel nuovo processo per i licenziamenti

di Pierluigi Rauseri\*

I commi 47-69 dell'art. 1 del d.d.l. sono interamente dedicati alla introduzione nell'ordinamento di un «rito speciale per le controversie in tema di licenziamenti», volto, nelle intenzioni del Legislatore ad accelerare con corsia preferenziale i processi che hanno ad oggetto invocazione di tutela nei confronti di licenziamenti ritenuti illegittimi.

Il rito si presenta sicuramente snello, prevedendo, come rilevato nella relazione illustrativa, citando implicitamente gli attuali commi 57 e 60 dell'art. 1 del d.d.l., «l'eliminazione delle formalità non essenziali all'instaurazione di un pieno contraddittorio», al fine di raggiungere l'obiettivo ambizioso di una maggiore e più rapida certezza del diritto, consentendo al lavoratore di ottenere celermente una tutela efficace (se il licenziamento è illegittimo) e, corrispondentemente, al datore di lavoro di non permanere *sub iudice* per lungo tempo (quando il licenziamento è giustificato e legittimo).

La struttura del rito speciale si compone di due fasi distinte: una necessaria, con caratteristiche di urgenza, nella quale il giudice è chiamato ad accogliere o rigettare, con propria ordinanza, il ricorso del lavoratore; la seconda fase è solo eventuale, in quanto rimessa alla attivazione da parte dell'interessato (il lavoratore in caso di ordinanza di rigetto e il datore di lavoro in caso di ordinanza di accoglimento), consistente nell'opposizione proposta contro l'ordinanza (parificabile al «giudizio di merito di primo grado davanti al giudice del lavoro» secondo la relazione illustrativa).

Si tratta, probabilmente, di una delle proposte di riforma maggiormente incisive, potenzialmente, dell'intero d.d.l., dovendosi senz'altro apprezzare l'idea di intervenire con un rito speciale, caratterizzato da una sicura brevità e da una particolare celerità di intervento giudiziale. Tuttavia il quadro normativo non risulta scevro di criticità.

#### Ambito di applicazione e calendarizzazione preferenziale

Anzitutto l'art. 1, comma 47, del d.d.l. individua l'ambito di applicazione sancendo espressamente che le disposizioni sul "processo breve" si applicano alle controversie che hanno ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi disciplinate dall'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300, anche nei casi in cui le

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

stesse presuppongono che vengano risolte questioni afferenti alla qualificazione del rapporto di lavoro (come ad esempio nel caso di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto o una associazione in partecipazione o una collaborazione in regime di partita IVA di cui si voglia riconoscere la natura di lavoro subordinato).

Inoltre la riforma, all'art. 1, comma 65, del d.d.l., sancisce una specifica priorità nella trattazione delle controversie, stabilendo espressamente che alla trattazione delle domande giustiziali disciplinate dai commi 47-69 del medesimo art. 1 del d.d.l. «devono essere riservati particolari giorni nel calendario delle udienze». La norma rappresenta una sfida di assoluto rilievo per la maggior parte dei Tribunali italiani data la gravosità dei ruoli relativi alle controversie di lavoro e previdenza, tanto più che, in base all'art. 1, comma 66, del d.d.l., ai capi degli uffici giudiziari viene affidato l'onere di vigilare sull'osservanza della disposizione.

D'altro canto, l'art. 1, comma 67, del d.d.l. nel dettare una specifica disciplina transitoria stabilisce che le disposizioni contenute nei commi 47-69 dell'art. 1 del d.d.l. devono trovare applicazione per la generalità delle controversie comunque instaurate dopo l'entrata in vigore della riforma, estendendo, quindi, la sua portata normativa anche ai licenziamenti intimati in precedenza, sancendo anche in questo caso l'onere per i capi degli uffici giudiziari di vigilare sull'osservanza della disposizione (art. 1, comma 68, del d.d.l.), peraltro a fronte di una assoluta invarianza finanziaria per l'attuazione delle nuove forme di tutela processuale (l'art. 1, comma 69, del d.d.l., invero, è molto più dettagliato di qualsiasi analogo disposizione di invarianza finanziaria, stabilendo, testualmente, che dall'attuazione delle norme «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ovvero minori entrate»).

### Tutela urgente

Lo svolgimento del processo breve per i licenziamenti si caratterizza per una inconsueta e apprezzabile urgenza. L'art. 1, comma 48, del d.d.l., infatti, introduce una forma di tutela urgente, in ragione della quale la domanda che ha per oggetto l'impugnativa del licenziamento va proposta con ricorso al Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, senza alcuna necessità di dare dimostrazione della sussistenza degli elementi e dei presupposti che nel contesto processuale ordinamentale requisiti consentono l'intervento di urgenza (il riferimento che manca, in effetti, è quello al *fumus boni juris* e al *periculum in mora* di cui all'art. 700 c.p.c.).

Il ricorso, infatti, ai sensi dei primi due periodi del comma 48 dell'art. 1 del d.d.l., per essere legittimamente e regolarmente proposto, deve possedere i requisiti di cui all'art. 125 c.p.c., ovvero contenere: l'indicazione dell'ufficio giudiziario, le parti, l'oggetto (*petitum*), le ragioni della domanda (*causa petendi*), l'istanza conclusiva. Il ricorso deve, quindi, essere sottoscritto dalla parte o dal difensore, con indicazione di codice fiscale, posta elettronica certificata e numero di fax.

Con il ricorso, peraltro, non possono essere proposte domande diverse da quelle proprie individuate dall'art. 1, comma 47, del d.d.l., ad eccezione di quelle che risultano fondate «sugli identici fatti costitutivi».

In ragione della presentazione del ricorso, il giudice provvede a fissare l'udienza di comparizione delle parti, con decreto che deve essere notificato a cura del ricorrente, anche a mezzo di posta elettronica certificata, ovviamente in uno con il ricorso; il giudice assegna un termine per la notifica del ricorso e del decreto non inferiore a 25 giorni prima dell'udienza, nonché un termine, non inferiore a 5 giorni prima dell'udienza, per la costituzione del resistente; i documenti prodotti dalle parti devono essere depositati in duplice copia presso la cancelleria (così nel testo dell'art. 1, comma 48, del d.d.l. dopo gli emendamenti della Commissione Lavoro del Senato, a fronte del vuoto normativo presente nel testo originariamente proposto dal Governo).

Sempre nel comma 48 dell'art. 1 del d.d.l. si prevede poi che l'udienza di comparizione debba essere fissata non oltre 40 giorni (i giorni erano 30 nel testo originario) dall'avvenuto deposito del ricorso. Nonostante il leggero spostamento del termine per la fissazione dell'udienza, rimane questo uno dei punti su cui si giocherà tutta intera l'effettività del nuovo processo breve, giacché una tempistica così

stretta appare attualmente neppure immaginabile, stante il carico di lavoro dei magistrati incaricati del ruolo lavoristico e previdenziale.

Proprio per tale ragione, lo strumento di prima tutela, che precede lo stesso giudizio di primo grado, bene avrebbe potuto essere sostituito con l'affidamento del potere di decidere l'accoglimento o il rigetto della domanda in preliminare istanza ad una procedura di mediazione obbligatoria (sulla falsariga di quanto accade per talune materie del diritto civile e commerciale ai sensi del D.Lgs. 4 marzo 2010, n. 28) ovvero alla Commissione provinciale di Conciliazione presso la Direzione Territoriale del Lavoro (alla quale viene invece affidato dall'art. 1, commi 40-41, del d.d.l. un tentativo obbligatorio di conciliazione sull'intenzione di licenziamento per motivo oggettivo manifestata dal datore di lavoro prima dell'effettiva risoluzione del rapporto di lavoro).

All'udienza di comparizione, in base al comma 49 dell'art. 1 del d.d.l., il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità che non risulti strettamente essenziale al contraddittorio, può procedere «nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili richiesti dalle parti o disposti d'ufficio», ai sensi dell'art. 421 c.p.c.; terminata la fase istruttoria motivatamente ritenuta indispensabile, il giudice provvede ad accogliere o a rigettare il ricorso con propria ordinanza immediatamente esecutiva.

D'altronde, per espressa previsione dell'art. 1, comma 50, del d.d.l., l'efficacia esecutiva dell'ordinanza «non può essere sospesa o revocata» almeno fino a quando non sia stata pronunciata la sentenza con la quale il Tribunale definisce il giudizio di opposizione disciplinato dall'art. 1, comma 51, del d.d.l.

### Opposizione

Il giudizio di primo grado, d'altronde, si instaura come ricorso in opposizione avverso l'ordinanza di accoglimento o di rigetto adottata dal giudice ai sensi dell'art. 1, comma 49, del d.d.l. Il successivo comma 51 dello stesso art. 1 del d.d.l., infatti, sancisce che contro la predetta ordinanza può essere proposta opposizione con apposito ricorso, che deve contenere i requisiti di cui all'art. 414 c.p.c., vale a dire:

- 1) l'indicazione del giudice;
- 2) il nome, il cognome, nonché la residenza o il domicilio eletto dal ricorrente nel comune in cui ha sede il giudice adito, il nome, il cognome e la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto; se ricorrente o convenuto è una persona giuridica, una associazione non riconosciuta o un comitato, il ricorso deve indicare la denominazione o ditta nonché la sede del ricorrente o del convenuto;
- 3) la determinazione dell'oggetto della domanda (*petitum*);
- 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto sui quali si fonda la domanda (*causa petendi*) con le relative conclusioni;
- 5) l'indicazione specifica dei mezzi di prova di cui il ricorrente intende avvalersi e in particolare dei documenti che si offrono in comunicazione.

Il ricorso di opposizione è presentato e depositato al Tribunale che ha emesso l'ordinanza, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento opposto ovvero dalla comunicazione quando effettuata anteriormente.

Anche il ricorso in opposizione non può riguardare domande diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 47, del d.d.l., ad eccezione di quelle che sono fondate «sugli identici fatti costitutivi» ovvero che si rivolgono a soggetti «rispetto ai quali la causa è comune o dai quali si intende essere garantiti».

All'esito della presentazione del ricorso in opposizione il giudice provvede a fissare con proprio decreto l'udienza di discussione non oltre i successivi 60 giorni, procedendo ad assegnare all'opposto un termine fino a 10 giorni prima dell'udienza per provvedere alla costituzione in giudizio.

Ai sensi dell'art. 1, comma 52, del d.d.l. il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato a cura dell'opponente all'opposto almeno 30 giorni prima della data fissata per la sua costituzione (anche a mezzo PEC).



L'opposto, in base alle previsioni dell'art. 1, comma 53, del d.d.l. deve provvedere a costituirsi, almeno 10 giorni prima dell'udienza (dichiarando la residenza o eleggendo domicilio nel comune in cui ha sede il giudice adito), mediante il deposito in cancelleria di una apposita memoria difensiva, secondo le disposizioni e con le decadenze sancite dall'art. 416 c.p.c., per cui l'opposto deve prendere specifica posizione, «in maniera precisa e non limitata ad una generica contestazione», riguardo ai fatti posti dall'opponente a fondamento del ricorso in opposizione, nonché proporre nella memoria difensiva tutte le sue difese "in fatto e in diritto", indicando specificamente (a pena di decadenza) i mezzi di prova di cui intende avvalersi, con particolare riferimento ai documenti che è tenuto a depositare contestualmente alla memoria stessa. La memoria difensiva di costituzione dell'opposto deve contenere necessariamente (sempre a pena di decadenza) le eventuali domande in via riconvenzionale e le eccezioni processuali e di merito che non possono essere rilevabili d'ufficio. Nel caso in cui la memoria difensiva dell'opposto contenga una domanda riconvenzionale se questa non risulta fondata «su fatti costitutivi identici» a quelli che sono posti a fondamento del ricorso in opposizione il giudice deve disporre la separazione dei giudizi (art. 1, comma 56, del d.d.l.).

Qualora, inoltre, l'opposto intenda chiamare in causa un terzo deve, ancora a pena di decadenza, farne espressa ed esplicita dichiarazione nella memoria difensiva. E in caso di chiamata in causa (ai sensi dell'art. 1, comma 54, del d.d.l., con riferimento esplicito agli artt. 102, comma 2, 106 e 107 c.p.c.) il giudice deve provvedere a fissare una nuova udienza entro i successivi 60 giorni, disponendo che siano notificati al terzo, a cura delle parti, il decreto di fissazione dell'udienza, unitamente al ricorso introduttivo e alla memoria difensiva dell'opposto, con gli stessi termini previsti dall'art. 1, comma 52, del d.d.l. Il terzo che è stato chiamato in causa deve costituirsi almeno 10 giorni prima dell'udienza (art. 1, comma 55, del d.d.l.), depositando la propria memoria difensiva alle condizioni di cui all'art. 1, comma 53, del d.d.l.

L'art. 1, comma 57, del d.d.l. stabilisce che all'udienza, il giudice, dopo aver sentito le parti, omesse tutte le formalità che non sono ritenute essenziali al contraddittorio, deve procedere, nel modo che considera maggiormente opportuno, agli atti di istruzione che risultano ammissibili e appaiano rilevanti, così come richiesti dalle parti ovvero disposti d'ufficio dal giudice, ai sensi dall'art. 421 c.p.c. (con riferimento a qualsiasi mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, ad eccezione del giuramento decisorio, nonché alla richiesta di informazioni e osservazioni, scritte od orali, alle associazioni sindacali indicate dalle parti).

Terminata la fase istruttoria, il giudice provvede ad accogliere o a rigettare il ricorso in opposizione con sentenza. Prima di pronunciarsi, tuttavia, se lo ritiene opportuno, il giudice può assegnare un apposito termine alle parti, fino a 10 giorni prima dell'udienza di discussione, per consentire alle stesse il deposito di note difensive.

Il giudice deve, quindi, depositare in cancelleria, entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione, completa di motivazione, la sentenza che, per espressa previsione di legge (art. 18, comma 57, ultimo periodo, del d.d.l.), è provvisoriamente esecutiva e costituisce titolo idoneo per iscrivere ipoteca giudiziale.

### **Reclamo in appello**

Sulla scorta di quanto previsto dall'art. 1, comma 58, del d.d.l. contro la sentenza che decide l'accoglimento o il rigetto del ricorso in opposizione è ammesso, quale secondo grado di giudizio, reclamo davanti alla Corte d'appello che va proposto con ricorso da depositare, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della decisione, qualora avvenuta anteriormente.

Il comma 59 dell'art. 1 del d.d.l. mantiene fermo il divieto di ammettere nuovi mezzi di prova o documenti, con la sola eccezione di quelli che, anche d'ufficio, il collegio giudicante ritenga indispensabili ai fini della decisione, nonché per quelli che la parte possa dimostrare di non aver potuto proporre nel giudizio di opposizione per causa ad essa non imputabile.

In base all'art. 1, comma 60, del d.d.l. la Corte d'appello fissa, con decreto, l'udienza di discussione nei 60 giorni successivi alla presentazione del ricorso.

Per la costituzione del convenuto (10 giorni prima dell'udienza), per la notifica del reclamo e del decreto di fissazione dell'udienza (30 giorni prima della costituzione) e per la memoria difensiva del convenuto l'art. 1, comma 60, primo periodo, del d.d.l. richiama l'applicazione dei termini sanciti dai commi 51, 52 e 53, del medesimo art. 1 del d.d.l. di riforma.

La Corte d'appello, alla prima udienza, qualora ricorrano «gravi motivi», può provvedere alla sospensione dell'efficacia della sentenza reclamata.

Valutata la richiesta di sospensione di efficacia, la Corte d'appello, dopo aver sentito le parti, omessa anche in questo secondo grado di giudizio qualsiasi formalità considerata non essenziale alla instaurazione del contraddittorio, procede, secondo le modalità ritenute più opportune, allo svolgimento degli atti di istruzione che abbia proceduto ad ammettere.

Terminata la fase istruttoria, la Corte d'appello (come già il Tribunale quale giudice di prime cure) procede ad accogliere o a rigettare il reclamo con sentenza. Prima di decidere, tuttavia, qualora lo ritenga opportuno, la Corte d'appello può assegnare un termine alle parti, fino a 10 giorni prima dell'udienza di discussione, per consentire il deposito di apposite note difensive.

Entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione, la Corte d'appello deve depositare in cancelleria, completa di motivazione, la sentenza che decide il reclamo (art. 1, comma 60, ultimo periodo, del d.d.l.). Da ultimo, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 61, del d.d.l., qualora manchi la comunicazione o la notificazione della sentenza che decide l'accoglimento o il rigetto del ricorso in opposizione trova applicazione l'art. 327 c.p.c., per cui non potrà proporsi reclamo dinanzi alla Corte d'appello decorsi 6 mesi dalla pubblicazione della sentenza (tranne che la parte rimasta contumace dia prova di non aver avuto conoscenza del processo per nullità della citazione o della notificazione di essa).

### **Ricorso per Cassazione**

L'art. 1, comma 62, del d.d.l. stabilisce che il ricorso per Cassazione contro la sentenza della Corte d'appello che decide sul reclamo deve essere proposto, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla comunicazione della stessa, o dalla notificazione se avvenuta anteriormente.

Tuttavia, la sospensione dell'efficacia della sentenza di secondo grado deve essere richiesta direttamente alla Corte d'appello, che provvede a sospendere l'efficacia della sentenza se ricorrono gravi motivi (art. 1, comma 62, ultimo periodo).

Senza disciplinare in modo peculiare il giudizio di legittimità, l'art. 1, comma 63, del d.d.l. stabilisce che la Corte di Cassazione deve fissare l'udienza di discussione non oltre il termine massimo di 6 mesi dalla proposizione del ricorso (scadenza temporale ad oggi neppure immaginabile, giungendo di norma a conclusione il terzo grado di giudizio non meno di tre anni dopo la presentazione del ricorso).

Infine, in base alle previsioni dell'art. 1, comma 64, del d.d.l., qualora manchi la comunicazione o la notificazione della sentenza della Corte d'appello che decide l'accoglimento o il rigetto del reclamo trova applicazione l'art. 327 c.p.c., per cui non potrà proporsi ricorso per cassazione decorsi 6 mesi dalla pubblicazione della sentenza (tranne che la parte rimasta contumace dia prova di non aver avuto conoscenza del processo per nullità della citazione o della notificazione di essa).

## SCHEDA RIEPILOGATIVA





### Articolo 1, commi 47-69 – Rito speciale per le controversie di lavoro





- Le disposizioni sul “processo breve” si applicano alle controversie che hanno ad oggetto l’impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi disciplinate dall’art. 18 della l. n. 300/1970, anche nei casi in cui presuppongono questioni afferenti alla qualificazione del rapporto di lavoro.
- Le disposizioni sul rito speciale si applicano alla generalità delle controversie comunque instaurate dopo l’entrata in vigore della riforma, estendendo, quindi, la sua portata normativa anche ai licenziamenti intimati in precedenza.
- La trattazione delle controversie deve avere una specifica priorità in quanto ad esse devono essere riservati particolari giorni nel calendario delle udienze sul quale i capi degli uffici giudiziari devono vigilare.
- *Tutela urgente:*
  - 1) la domanda che ha per oggetto l’impugnativa del licenziamento va proposta con ricorso al Tribunale, in funzione di giudice del lavoro;
  - 2) il ricorso deve essere sottoscritto dalla parte o dal difensore, con indicazione di codice fiscale, posta elettronica certificata e numero di fax, e contenere gli elementi di cui all’art. 125 c.p.c.:
    - a) l’indicazione dell’ufficio giudiziario,
    - b) l’identificazione delle parti,
    - c) l’oggetto,
    - d) le ragioni della domanda,
    - e) l’istanza conclusiva.
  - 3) il giudice fissa l’udienza di comparizione delle parti, con decreto notificato dal ricorrente insieme al ricorso nel termine assegnato (non inferiore a 25 giorni prima dell’udienza);
  - 4) il giudice assegna un termine (non inferiore a 5 giorni prima dell’udienza) per la costituzione del resistente;
  - 5) i documenti prodotti dalle parti devono essere depositati in duplice copia presso la cancelleria;
  - 6) l’udienza di comparizione deve essere fissata non oltre 40 giorni dal deposito del ricorso;
  - 7) all’udienza di comparizione il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità non strettamente essenziale al contraddittorio, può procedere nel modo ritenuto più opportuno agli atti di istruzione indispensabili richiesti dalle parti o disposti d’ufficio;
  - 8) terminata la fase istruttoria il giudice accoglie o rigetta il ricorso con ordinanza immediatamente esecutiva.
- *Opposizione:*
  - 1) contro l’ordinanza adottata in sede di tutela urgente può essere proposta opposizione con ricorso (entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento o dalla comunicazione se anteriore) che deve contenere i requisiti di cui all’art. 414 c.p.c.:
    - a) l’indicazione del giudice;
    - b) il nome, il cognome, nonché la residenza o il domicilio eletto dal ricorrente nel comune in cui ha sede il giudice adito, il nome, il cognome e la residenza o il

- domicilio o la dimora del convenuto;
- c) la determinazione dell'oggetto della domanda;
  - d) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto sui quali si fonda la domanda con le relative conclusioni;
  - e) l'indicazione specifica dei mezzi di prova di cui il ricorrente intende avvalersi e in particolare dei documenti che si offrono in comunicazione.
- 2) il giudice fissa con decreto l'udienza di discussione non oltre i 60 giorni successivi alla presentazione del ricorso, assegnando all'opposto un termine fino a 10 giorni prima dell'udienza per la costituzione in giudizio;
  - 3) il ricorso, col decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato dall'opponente almeno 30 giorni prima della data fissata per la sua costituzione;
  - 4) l'opposto deve costituirsi, almeno 10 giorni prima dell'udienza, depositando una memoria difensiva, secondo le disposizioni e con le decadenze di cui all'art. 416 c.p.c., per cui l'opposto deve:
    - a) prendere specifica posizione, in maniera precisa e non limitata ad una generica contestazione, riguardo ai fatti posti a fondamento del ricorso;
    - b) proporre tutte le sue difese in fatto e in diritto, indicando (a pena di decadenza) i mezzi di prova di cui intende avvalersi, con particolare riferimento ai documenti che è tenuto a depositare contestualmente alla memoria;
    - c) inserire nella memoria difensiva (a pena di decadenza) le eventuali domande in via riconvenzionale e le eccezioni processuali e di merito che non possono essere rilevabili d'ufficio.
  - 5) all'udienza, il giudice, dopo aver sentito le parti, omesse tutte le formalità non essenziali al contraddittorio, procede, nel modo che considera più opportuno, agli atti di istruzione ammissibili e rilevanti, così come richiesti dalle parti ovvero disposti d'ufficio ai sensi dall'art. 421 c.p.c.;
  - 6) terminata la fase istruttoria, il giudice accoglie o rigetta il ricorso con sentenza (prima di pronunciarsi può assegnare un termine alle parti, fino a 10 giorni prima dell'udienza di discussione, per il deposito di note difensive);
  - 7) la sentenza, completa di motivazione, deve essere depositata in cancelleria entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione, essa è provvisoriamente esecutiva e costituisce titolo per iscrivere ipoteca giudiziale.
- *Reclamo in appello:*
    - 1) contro la sentenza che decide sul ricorso in opposizione è ammesso reclamo davanti alla Corte d'appello che va proposto con ricorso da depositare (a pena di decadenza) entro 30 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della decisione;
    - 2) la Corte fissa, con decreto, l'udienza di discussione nei 60 giorni successivi alla presentazione del ricorso;
    - 3) il convenuto deve costituirsi almeno 10 giorni prima dell'udienza;
    - 4) per la notifica del reclamo e del decreto di fissazione dell'udienza sono assegnati al ricorrente almeno 30 giorni prima della costituzione;
    - 5) il convenuto deve depositare la memoria difensiva almeno 10 giorni prima dell'udienza;
    - 6) la Corte, alla prima udienza, se ricorrono "gravi motivi", può sospendere l'efficacia della sentenza reclamata;
    - 7) dopo aver sentito le parti, omessa qualsiasi formalità non essenziale al contraddittorio, la Corte procede, secondo le modalità ritenute più opportune, allo svolgimento degli atti di istruzione che abbia ammesso;

- 8) terminata la fase istruttoria, la Corte accoglie o rigetta il reclamo con sentenza (prima di decidere, se lo ritiene opportuno, la Corte può assegnare un termine alle parti, fino a 10 giorni prima dell'udienza, per il deposito di note difensive);
  - 9) entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione, la Corte deve depositare in cancelleria la sentenza, completa di motivazione.
- **Ricorso per Cassazione:**
    - 1) il ricorso per Cassazione contro la sentenza d'appello deve essere proposto (a pena di decadenza) entro 60 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della sentenza;
    - 2) la sospensione dell'efficacia della sentenza deve essere richiesta alla Corte d'appello che sospende se ricorrono "gravi motivi";
    - 3) la Corte di Cassazione deve fissare l'udienza di discussione non oltre il termine massimo di 6 mesi dalla proposizione del ricorso.
  - Se manca la comunicazione o la notificazione della sentenza (rispettivamente sull'opposizione o sul reclamo) trova applicazione l'art. 327 c.p.c., per cui non potrà proporsi reclamo (in appello) o ricorso (per cassazione) decorsi 6 mesi dalla pubblicazione della sentenza (tranne che la parte rimasta contumace dia prova di non aver avuto conoscenza del processo per nullità della citazione o della notificazione di essa).

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Rito speciale per le controversie di lavoro</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Le disposizioni sul "processo breve" si applicano alle controversie che hanno ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi disciplinate dall'art. 18 della l. n. 300/1970, anche nei casi in cui presuppongono questioni afferenti alla qualificazione del rapporto di lavoro.	Il rito si presenta sicuramente snello, prevedendo l'eliminazione delle formalità non essenziali all'instaurazione di un pieno contraddittorio, al fine di raggiungere l'obiettivo ambizioso di una maggiore e più rapida certezza del diritto, consentendo al lavoratore di ottenere celermente una tutela efficace (se il licenziamento è illegittimo) e, corrispondentemente, al datore di lavoro di non permanere <i>sub iudice</i> per lungo tempo (quando il licenziamento è giustificato e legittimo). Tuttavia la previsione rappresenta una sfida quasi impossibile per la maggior parte dei Tribunali italiani data la gravosità dei ruoli relativi alle controversie di lavoro e previdenza.	
La trattazione delle controversie deve avere una specifica priorità in quanto ad esse devono essere riservati particolari giorni nel	Impensabile alla luce dei ruoli e dell'organizzazione del contenzioso giudiziario lavoristico nella quasi totalità dei Tribunali italiani.	

<p>calendario delle udienze sul quale i capi degli uffici giudiziari devono vigilare</p>		
<p>Le disposizioni sul rito speciale si applicano alla generalità delle controversie comunque instaurate dopo l'entrata in vigore della riforma, estendendo, quindi, la sua portata normativa anche ai licenziamenti intimati in precedenza.</p>	<p>La riforma estende la sua portata normativa anche ai licenziamenti intimati in precedenza, sancendo l'onere per i capi degli uffici giudiziari di vigilare sull'osservanza della disposizione, ma a fronte di una assoluta invarianza finanziaria per l'attuazione delle nuove forme di tutela processuale, stabilendo, testualmente, che dall'attuazione delle norme «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ovvero minori entrate».</p>	
<p><i>Tutela urgente</i>: la domanda che ha per oggetto l'impugnativa del licenziamento va proposta con ricorso al Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, sottoscritto dalla parte o dal difensore, con gli elementi di cui all'art. 125 c.p.c.</p>	<p>La struttura del rito speciale si compone di due fasi: una necessaria, con caratteristiche di urgenza, nella quale il giudice è chiamato ad accogliere o rigettare, con propria ordinanza, il ricorso del lavoratore; la seconda solo eventuale, in quanto rimessa alla attivazione da parte dell'interessato, consistente nell'opposizione proposta contro l'ordinanza. Tuttavia, se la fase d'urgenza fosse stata rimessa ad organo diverso dal Tribunale la disposizione avrebbe potuto rivelarsi non di rado efficace, in realtà come strutturata si presenta come un quarto, preliminare, grado di giudizio.</p>	
<p>Il giudice fissa l'udienza di comparizione delle parti non oltre 40 giorni dal deposito del ricorso e in udienza, sentite le parti e omessa ogni formalità non strettamente essenziale al contraddittorio, può procedere nel modo ritenuto più opportuno agli atti di istruzione indispensabili richiesti dalle parti o disposti d'ufficio. Terminata la fase istruttoria il giudice accoglie o rigetta il ricorso con ordinanza immediatamente esecutiva.</p>	<p>La apprezzabile rapidità con cui si delinea il processo d'urgenza si scontra con il quadro generale del contenzioso giudiziario pendente, ma anche con la mancanza di un termine per la pronuncia dell'ordinanza.</p>	
<p><i>Opposizione</i>: contro l'ordinanza adottata in sede di tutela urgente può essere proposta opposizione con ricorso (entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento o</p>	<p>Il ricorso in opposizione si struttura come giudizio di primo grado davanti al Tribunale, di fatto duplicando in sede giudiziale la tutela di prime cure.</p>	

<p>dalla comunicazione se anteriore) che deve contenere i requisiti di cui all'art. 414 c.p.c.</p>		
<p>All'udienza, il giudice, dopo aver sentito le parti, omesse tutte le formalità non essenziali al contraddittorio, procede, nel modo che considera più opportuno, agli atti di istruzione ammissibili e rilevanti, così come richiesti dalle parti ovvero disposti d'ufficio ai sensi dall'art. 421 c.p.c. Terminata la fase istruttoria, il giudice accoglie o rigetta il ricorso con sentenza che, completa di motivazione, deve essere depositata in cancelleria entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione, ed è provvisoriamente esecutiva, costituendo titolo per iscrivere ipoteca giudiziale.</p>	<p>La celerità del giudizio e la apprezzabile brevità del termine per il deposito della sentenza completa di motivazione si scontrano, anche qui, drammaticamente, con la realtà del contenzioso giudiziario pendente nei Tribunali italiani e con la reale attesa del deposito delle sentenze.</p>	
<p><i>Reclamo in appello:</i> contro la sentenza che decide sul ricorso in opposizione è ammesso reclamo davanti alla Corte d'appello che va proposto con ricorso da depositare (a pena di decadenza) entro 30 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della decisione.</p>	<p>La struttura del giudizio di secondo grado come reclamo consente di accelerare il procedimento di riesame della sentenza di prime cure. Ma anche qui le probabilità di successo sono tutte rimesse alla gestione dei carichi di lavoro delle Corti d'appello.</p>	
<p>La Corte, alla prima udienza, se ricorrono "gravi motivi", può sospendere l'efficacia della sentenza reclamata. Dopo aver sentito le parti, omessa qualsiasi formalità non essenziale al contraddittorio, procede, poi, alla istruttoria, terminata la quale accoglie o rigetta il reclamo con sentenza che deve essere depositata, completa di motivazione, entro i 10 giorni successivi all'udienza di discussione.</p>	<p>La celerità del giudizio e la apprezzabile brevità del termine per il deposito della sentenza completa di motivazione si scontrano, inevitabilmente, con la realtà del contenzioso giudiziario pendente nelle Corti d'appello e con la reale attesa del deposito delle sentenze di secondo grado.</p>	
<p>Il ricorso per Cassazione contro la</p>	<p>La peculiare brevità che la riforma assegna al</p>	

<p>sentenza della Corte d'appello che decide sul reclamo deve essere proposto, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla comunicazione della stessa, o dalla notificazione se avvenuta anteriormente. La Corte deve fissare l'udienza di discussione non oltre il termine massimo di 6 mesi dalla proposizione del ricorso.</p>	<p>giudizio per cassazione nelle ipotesi di impugnativa delle sentenze d'appello in materia di licenziamenti rappresenta una scadenza temporale oggi neppure immaginabile, giungendo di norma a conclusione il terzo grado di giudizio non meno di tre anni dopo la presentazione del ricorso.</p>	
--	--	--



PARTE III  
AMMORTIZZATORI SOCIALI E TUTELE



## SEZIONE A

# AMMORTIZZATORI SOCIALI E CONTRIBUTI PREVIDENZIALI

**Articolo 2, commi 1-14 – Assicurazione sociale per l'impiego**

## **Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione**

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali delineato nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro si basa su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e l'altro a tutela della disoccupazione totale.

Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria <sup>1</sup>, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà <sup>2</sup>, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito.

Profondamente rinnovato e razionalizzato, invece, è il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Il provvedimento di riforma del mercato del lavoro individua, infatti, nella assicurazione sociale per l'impiego (ASpl) uno strumento unico in sostituzione, in particolare, della indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità.

La nuova prestazione di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e involontaria nell'ambito dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl) è istituita con decorrenza 1° gennaio 2013 ed è applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione che occorrono posteriormente a tale data.

Essa sostituisce le attuali indennità di mobilità, indennità di disoccupazione non agricola ordinaria con requisiti normali e ridotti e indennità di disoccupazione speciale edile. Rimane, invece, inalterato il sistema dell'indennità di disoccupazione agricola.

L'impianto dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego e della relativa prestazione è del tutto simile a quello dell'attuale assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Tuttavia, sostanziali sono le novità riguardanti il campo di applicazione, la durata e l'ammontare della prestazione. Infatti, la regolamentazione di tali profili è stata concepita come una convergenza delle discipline dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità alle quali la nuova prestazione è destinata a subentrare. Più nel dettaglio, la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre risultano ridotti rispetto ai corrispondenti parametri della indennità di mobilità. Il nuovo

---

<sup>1</sup> Si veda J. Tschöll, *Variazione del campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria*, in questo volume.

<sup>2</sup> Il tema è approfondito in E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato*, in questo volume.

sistema sarà a regime a partire dal 2016, nel periodo transitorio è previsto un graduale incremento della durata della indennità di disoccupazione a partire dal 2013 e una riduzione della durata della indennità di mobilità, a partire dal 2014 fino al suo esaurimento entro il 2016.

Poiché uno degli obiettivi della riforma degli ammortizzatori sociali è l'universalità degli stessi, il campo di applicazione dell'ASpl è stato ampliato rispetto alla previgente indennità. Infatti, la nuova misura è destinata a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo. Le due ultime categorie si desumono, *a contrario*, dal fatto che sono esplicitamente esclusi dal campo di applicazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo indeterminato (art. 2, co. 2) e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (art. 2, co. 3).

A differenza dal passato, poiché non sono espressamente esclusi dal campo di applicazione, rientra anche il personale artistico, teatrale e cinematografico, se dipendente.

Per accedere alla prestazione in caso di disoccupazione, i lavoratori devono soddisfare diversi requisiti. Innanzitutto, possono essere destinatari della misura di sostegno al reddito soltanto i lavoratori che siano disoccupati involontari. Al contrario sono espressamente esclusi, a norme dell'articolo 2, comma 5, i lavoratori che abbiano presentato le proprie dimissioni, nonché coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro<sup>3</sup>.

I beneficiari devono inoltre avere acquisito (e devono conservare) lo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, oltre a soddisfare i requisiti contributivi consistenti in due anni di anzianità assicurativa ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente il periodo di disoccupazione.

Per la nuova indennità di disoccupazione, a seguito della completa entrata a regime, a decorrere dal 1° gennaio 2016, è prevista un periodo di fruizione di dodici mesi per i lavoratori di età inferiore a 55 anni, esteso a diciotto mesi per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni, nel limite del numero di settimane di contribuzione versata nei due anni precedenti la disoccupazione. Alla durata indicata devono essere sottratti eventuali periodi di indennità già fruiti, anche relativi alla mini-ASpl di cui all'articolo 2, comma 20 della medesima legge.

A differenza dei requisiti per l'accesso alla prestazione che sono rimasti identici a quanto disciplinato dalla normativa previgente, notevoli sono le modifiche rispetto al passato riguardanti la retribuzione di riferimento per il calcolo della prestazione e il relativo ammontare.

La retribuzione mensile di riferimento (articolo 2, comma 6) viene calcolata a partire dalla retribuzione complessiva degli ultimi due anni, comprensiva di tutti gli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive. Vanno a costituire tale retribuzione tutti gli elementi che siano imponibili ai fini previdenziali. Tale importo complessivo è diviso per il numero di settimane di contribuzione, ottenendo in questo modo la retribuzione media settimanale, che deve essere moltiplicata per il numero 4,33, che corrisponde a moltiplicare per 52 settimane e dividere per 12 mesi, per ottenere quindi la retribuzione media mensile.

Tale retribuzione di riferimento così conteggiata diventa la base di calcolo per la definizione dell'ammontare della prestazione. L'importo dell'indennità (articolo 2, comma 7) corrisponde al 75 per

---

<sup>3</sup> A tale regola, deroga l'art. 55, l. n. 115/2001, secondo il quale hanno comunque diritto alla prestazione, ove siano soddisfatti i requisiti, le lavoratrici madri in caso di dimissioni durante il periodo di divieto di licenziamento (ovvero fino a un anno di età del bambino) e il lavoratore padre che abbia usufruito del congedo di paternità. La deroga si applica anche in caso di lavoratori dimessisi per giusta causa.

cento della retribuzione di riferimento, quando essa sia pari o inferiore a 1.180,00 euro. In caso di una retribuzione mensile di riferimento superiore a tale importo, al 75 per cento della stessa è aggiunto il 25 per cento della parte eccedente i 1.180,00 euro. Tale importo è adottato per l'anno 2013, mentre sarà annualmente rivalutato sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo. L'indennità, inoltre, sarà ridotta del 15 per cento dopo i primi sei mesi di fruizione e di un ulteriore del 15 per cento dopo il dodicesimo mese di fruizione.

È tuttavia previsto un limite massimo all'importo dell'indennità, infatti all'ammontare della prestazione di disoccupazione si applica la norma relativa agli importi massimi mensili dei trattamenti di integrazione salariale di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 427, che vengono annualmente comunicati tramite circolare dall'Inps a seguito dell'adeguamento all'indice Istat dei prezzi al consumo.

L'indennità erogata in caso di disoccupazione, come in precedenza, non è soggetto al prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (attualmente pari al 5,84 per cento), a cui sono invece sottoposte l'indennità di mobilità e le integrazioni salariali.

La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento. Essa è valida ai fini pensionistici; mentre non è utile al conseguimento del diritto nei casi in cui la normativa richieda il computo della sola contribuzione effettivamente versata.

Come nella normativa in materia di indennità di disoccupazione, è previsto un periodo di carenza di 7 giorni, per cui al beneficiario spetta la prestazione a decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure, se trascorsi, dal giorno successivo alla presentazione della domanda.

Il lavoratore avente diritto deve, tuttavia, presentare domanda all'Inps entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento. Trascorso tale termine, il lavoratore non avrà più diritto alla richiesta della prestazione.

La normativa prevede inoltre che la domanda sia presentata esclusivamente in via telematica all'istituto previdenziale. I dettagli dovranno essere definiti dallo stesso istituto.

## Conclusioni

Il sistema della nuova assicurazione sociale per l'impiego si apprezza per l'azione di razionalizzazione delle prestazioni di disoccupazione, attuato con la sostituzione della nuova indennità a misure molto eterogenee.

L'impianto della nuova assicurazione ricalca quello della indennità di disoccupazione, ancora attualmente in vigore. Soltanto con riferimento alla durata e all'importo, le novità sono evidenti, dettate dalla necessità di fare convergere le condizioni dei trattamenti che la nuova prestazione va a sostituire.

Sicuramente la nuova indennità di disoccupazione consente di tutelare una fascia più ampia di lavoratori, estendendo la prestazione in termini di durata e importo, se confrontata in particolare con l'indennità di disoccupazione.

L'eliminazione dell'indennità di mobilità determina inoltre modifiche al regime degli incentivi all'occupazione<sup>4</sup>. In particolare, dal 1° gennaio 2017, esaurita la fase transitoria, è prevista l'abrogazione degli incentivi per l'assunzione dei lavoratori in mobilità, mentre continueranno ad operare gli incentivi per l'assunzione di lavoratori disoccupati da più di 24 mesi.

Analogamente, perdono valore gli incentivi normativi legati alla mobilità. Nell'ambito della somministrazione, per esempio, non si potrà fare ricorso alla acausalità in caso di assunzione di lavoratori in mobilità, mentre si ritiene permanere tale opzione in caso di assunzione di percettori

---

<sup>4</sup> Cfr. N. D'Erario, M. Squeglia, *Incentivi all'occupazione: divieti e principi generali*, in questo volume.

dell'indennità di disoccupazione da almeno sei mesi. Nell'ambito della normativa dell'apprendistato, si esaurirà la possibilità di assunzione in apprendistato di lavoratori in mobilità.

Manca perciò un adeguato aggiornamento della normativa vigente che recepisca l'eliminazione dell'indennità di mobilità e dell'iscrizione alle relative liste e che preveda gli incentivi per i percettori dell'ASpl.

	<b>Assicurazione sociale per l'Impiego</b>	<b>Indennità di disoccupazione</b>
<i>Campo di applicazione</i> (art. 22)	- Tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico	- Tutti i lavoratori dipendenti, esclusi apprendisti, soci di cooperativa dipendenti, il personale artistico, teatrale e cinematografico
<i>Requisiti contributivi</i> (art. 23)	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio
<i>Altri requisiti</i> (art. 23)	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000
<i>Durata</i> (art. 25)	A regime (dal 2016): - 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni di età - 18 mesi per i lavoratori con almeno 55 anni di età	- 8 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni di età - 12 mesi per i lavoratori con più di 50 anni di età
<i>Reddito di riferimento</i> (art. 24)	- retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33	- retribuzione "teorica" media dei 3 mesi precedenti la disoccupazione, aumentata dell'importo dei ratei delle mensilità aggiuntive (cioè moltiplicata per il numero delle mensilità annue divisa per 12)
<i>Ammontare</i> (art. 24)	- 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi - riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese - ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi - si applica il massimale	- 60% della retribuzione media dei tre mesi precedenti il licenziamento, per i primi 6 mesi; - 50% per i successivi 2 mesi; - 40% per il periodo restante, lavoratori che over 50 anni di età - retribuzione di riferimento: media delle retribuzione dei tre mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro - massimale: • 931,28 euro per retribuzione inferiore ai 2.014,77 • 1.119,32 euro per retribuzione superiore ai 2.014,77
<i>Prelievo contributivo</i> (art. 24)	- no	- no
<i>Contributi figurativi</i> (art. 24)	- La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento	

<i>Compatibilità con il lavoro</i>	- sospensione in caso di contratto fino a 6 mesi	- sospensione in caso di contratto fino a 8 mesi (nei limiti di reddito escluso da imposizione)
<i>Periodo di carenza (art. 26)</i>	- 7 giorni	- 7 giorni
<i>Procedura (art. 26)</i>	- domanda in via telematica all'Inps entro 2 mesi	- domanda in formato cartaceo all'Inps

## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 1-14 – Assicurazione sociale per l'impiego






- Con l'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), si intende riformare il sistema delle prestazioni in caso di disoccupazione sostituendo uno strumento unico alla molteplicità di indennità: indennità di disoccupazione non agricola, l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione speciale edile.
- *Campo di applicazione.* Rientrano nel campo di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico.
- *Requisiti.* Possono richiedere l'indennità di disoccupazione i lavoratori che hanno 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio, sono disoccupati involontari e sono in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000.
- *Durata.* Quando la prestazione sarà a regime a decorrere dal 1° gennaio 2016, i beneficiari potranno godere dell'indennità per
  - 12 mesi, se lavoratori con meno di 55 anni di età
  - 18 mesi, se lavoratori con almeno 55 anni di età.
- *Reddito di riferimento.* La retribuzione di riferimento è calcolata a partire dalla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.
- *Ammontare.* L'importo della prestazione è:
  - 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi
  - riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese
  - ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi
 È prevista l'applicazione del massimale.
- *Contribuzione.* L'indennità erogata non è soggetta a prelievo contributivo. La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla

retribuzione settimanale media di riferimento.

- *Periodo di carenza.* È previsto un periodo di carenza di 7 giorni, il diritto decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure dal giorno successivo alla presentazione della domanda.
- *Procedura.* Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps, esclusivamente per in via telematica, entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Assicurazione sociale per l'impiego</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego	Il nuovo sistema garantisce una semplificazione e razionalizzazione delle prestazioni, oltre ad un ampliamento del campo di applicazione.	
Ampliamento del campo di applicazione a apprendisti, soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, personale artistico, teatrale e cinematografico	Positivo l'ampliamento del campo di applicazione della assicurazione sociale per l'impiego	
I requisiti prevedono: 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio, lo stato di disoccupazione involontaria (e a permanenza dello stesso). È specificato che sono esclusi i lavoratori dimissionari e coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro.	Questi requisiti non si discostano da quelli previsti per l'indennità di disoccupazione.	
La retribuzione di riferimento è comprensiva di tutti gli elementi retributivi continuativi e non con riferimento agli ultimi due anni.	La retribuzione di riferimento è ora calcolata sull'intero periodo che costituisce il requisito di anzianità assicurativa e non solo sugli ultimi 90 giorni. Questo tendenzialmente abbassa la retribuzione media di riferimento, ma d'altra parte l'aliquota per il calcolo dell'importo della prestazione è aumentata.	
L'indennità è calcolata in: - 75% della retribuzione di	La percentuale di calcolo della indennità è aumentata rispetto al passato, anche se	



<p>riferimento (+ 25% per la parte eccedente i 1.180 euro) per i primi 6 mesi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- riduzione del 15% dell'indennità dal 7° a 12° mese</li> <li>- ulteriore riduzione del 15% dell'indennità oltre i 12 mesi.</li> </ul> <p>È prevista l'applicazione del massimale.</p>	<p>tendenzialmente la base di calcolo risulta ridotta. L'incremento della percentuale dipende dal fatto che la nuova indennità sostituisce anche l'indennità di mobilità il suo tasso di rimpiazzo era più elevato (80% della retribuzione)</p>	
<p>L'indennità erogata non è soggetta a prelievo contributivo.</p>	<p>Lo stesso è previsto per l'attuale indennità.</p>	
<p>La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento</p>	<p>Lo stesso è previsto per l'attuale indennità.</p>	
<p>A decorrere dal 1° gennaio 2016, i beneficiari potranno godere dell'indennità per</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi, se lavoratori con meno di 55 anni di età</li> <li>- 18 mesi, se lavoratori con almeno 55 anni di età.</li> </ul>	<p>La durata è incrementata in considerazione del fatto che la nuova indennità sostituisce anche l'indennità di mobilità, che aveva durate superiori.</p>	
<p>Carenza di 7 giorni.</p>	<p>La disciplina è la stessa attualmente in vigore.</p>	
<p>Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps, esclusivamente per in via telematica, entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento.</p>	<p>Positiva la presentazione per via telematica in una logica di velocizzazione delle pratiche amministrative.</p>	
<p>Definizione di principi generali per l'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione</p>	<p>A seguito dell'eliminazione dell'indennità di mobilità, manca la ridefinizione degli incentivi economici e normativi in caso di assunzione di lavoratori in mobilità.</p>	

**Articolo 2, commi 15-19 – Tutele della nuova occupazione**  
**Sospensione ed anticipazione dell'indennità**  
**di disoccupazione: la “perimetrazione delle tutele”**  
**in caso di nuova occupazione**

di Michele Squeglia

Le disposizioni contenute nel comma 15 dell'art. 2 del ddl della Camera n. 5256 del 2012 riproducono nella sostanza quelle licenziate dall'Esecutivo (originariamente contenute all'art. 27) <sup>1</sup> in tema di sospensione dell'indennità mensile di disoccupazione, sebbene operino alcune integrazioni al fine di offrire al lavoratore opportunità di reinserimento nel mondo del lavoro.

La corresponsione dell'indennità di disoccupazione di cui al comma 1 dell'art. 2 (vale a dire della sola ASpl) <sup>2</sup> può essere sospesa “d'ufficio” allorché si verifichino eventi, espressamente previsti dal legislatore, che rendano la prestazione non sovrapponibile ad altre, così da determinare una situazione di acquiescenza funzionale rispetto alla causa sospensiva. Ciò avviene allorquando al soggetto assicurato è sospeso il trattamento previdenziale «fino ad un massimo di sei mesi», pur conservando lo stato di disoccupazione <sup>3</sup>, ove stipuli un contratto di lavoro subordinato. Una volta terminato il periodo di sospensione – di durata inferiore a sei mesi – l'indennità «riprende a decorrere dal momento in cui è rimasta sospesa».

Dunque, la nuova occupazione del lavoratore disoccupato non fa venir meno il diritto alla prestazione, ma determina la sospensione del trattamento per le giornate di lavoro prestate. La disposizione richiama alla mente l'art. 8, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 1991, n. 223 – la cui abrogazione è stabilita con decorrenza dal 1° gennaio 2017 (ex art. 2, comma 69) – che sancisce la sospensione dell'indennità di mobilità nell'ipotesi di un'offerta di lavoro (a tempo determinato o parziale) per un

---

<sup>1</sup> La rubrica dell'ex art. 27, del ddl n. 3249 – A del 2012, intitolata “Tutele della nuova occupazione”, aveva sostituito, dopo gli emendamenti operati dal Parlamento, quella inizialmente formulata dal Governo (“Nuova occupazione”).

<sup>2</sup> Si segnala che per la mini-ASpl l'art. 2, comma 23 sancisce una sospensione “d'ufficio”, sempre sulla base delle comunicazioni obbligatorie, fino ad un massimo di cinque giorni, nel caso di instaurazione di un contratto di lavoro subordinato; il trattamento breve riprende a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa.

<sup>3</sup> Come si avrà modo di evidenziare più avanti, ai sensi del comma 14 dell'art. 2, la fruizione dell'indennità “è condizionata dalla permanenza dello stato di disoccupazione”.

periodo non superiore a dodici mesi<sup>4</sup> e della relativa applicazione del *decalage*. Entrambe le norme si possono accomunare sul piano della tecnica legislativa di individuazione di uno sbarramento temporale<sup>5</sup>, sebbene il comma 15 dell'art. 2 si distingue dalla precedente per ambiguità e, per certi versi, anche per approssimazione.

Difatti, già da una prima lettura, il comma 15 dell'art. 2 evidenziava alcuni difetti di coordinamento con l'art. 4, *lett. d)*, d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181 in materia di sospensione dello stato di disoccupazione, causata dall'accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi, ovvero di quattro mesi se si trattava di giovani. Il medesimo art. 4, decreto legislativo n. 181/2000 ammetteva anche la perdita dello stato di disoccupazione ove il contratto di lavoro fosse stato di durata superiore a quattro mesi, se stipulato da un giovane. Tuttavia, poiché il successivo comma 40 dell'art. 2 – come si avrà modo di commentare più avanti – stabilisce un'ipotesi di decadenza del trattamento in caso di perdita dello stato di disoccupazione, ci si trovava nella delicata prospettiva del giovane che, stipulando un contratto a termine, ad esempio di cinque mesi, poteva godere per il periodo restante dell'indennità di disoccupazione, pur risultando nello *status* di "non disoccupato". Ragion per cui il legislatore con l'art. 4, comma 33, *lett. d)* opera il necessario emendamento, giungendo alla conclusione di sopprimere dalla *lett. c)* dell'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, le parole «con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani» da un lato, e di sostituire la *lett. d)* del medesimo articolo dall'altro, riconoscendo la sospensione «in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi».

Tuttavia, i dubbi non sono interamente dissipati: alcune domande paiono senza risposta.

Il riferimento è sempre al successivo comma 33, *lett. c)*, numero 1), dell'art. 4, che procedendo all'abrogazione della *lett. a)* dell'art. 4, d.lgs. n. 181/2000 – che a sua volta stabiliva la «conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione» – sopprime anche la possibilità di conservazione dello stato di disoccupazione nel caso di svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, anche – come si vedrà – autonoma, nonostante che il comma 14 dell'art. 2 stabilisca che «la fruizione dell'indennità di è condizionata dalla permanenza dello stato di disoccupazione di cui alla *lett. c)* del decreto legislativo n. 181/2000 e successive modificazioni».

Senza trascurare che la formulazione della norma non chiarisce altri due aspetti problematici, suscettibili di sollevare quesiti di carattere generale, che in questa sede è opportuno segnalare.

Il primo attiene alla sospensione del trattamento e alla ripresa dell'indennità «a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa». In specie, in presenza di diverse (e nuove) occupazioni del soggetto assicurato conclusesi, ad esempio, per giusta causa o per mancato superamento del periodo di prova, quante sospensioni potranno essere ammesse, fermo restando il limite dei sei mesi? E, in questi casi, l'indennità potrebbe decorrere *ex tunc* dal giorno dell'inizio del nuovo lavoro, poi cessato,

---

<sup>4</sup> Cfr. M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, 31 e ss.; G. Gentili, *Le indennità di disoccupazione ordinaria*, in M. Cinelli – G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commento alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Giappichelli, Torino, 2008, 469 e ss.; M. Squeglia, *Manuale del lavoro in crisi, Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Giappichelli, Torino, 2004, 193 e ss.; M. Tiraboschi – S. Spattini – J. Tschöll, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010.

<sup>5</sup> Non sembrano possano sussistere oramai dubbi in ordine alla possibilità di assimilare l'indennità di mobilità ad un trattamento di disoccupazione dal momento che presentano, nella finalità e nella struttura, assorbenti analogie, perché tali sussidi rientrando nel più ampio *genus* delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione (cfr. Cass. Civ., sez. unite, 6 dicembre 2002, n. 17389, in *GD*, 2003, 63; in senso conforme Cass. 11 marzo 2004, n. 5009, in *MGL*, 2004).

sovrapponendosi alla retribuzione del periodo? E, ancora: una nuova e diversa occupazione azzererà la sospensione precedentemente goduta o si terrà conto comunque del limite temporale?

Il secondo aspetto critico riguarda il caso dell'infortunio indennizzato, sopraggiunto in occasione dell'attività lavorativa e, in particolare, se l'indennità – nonostante il diverso evento - riprenda similmente a decorrere dal momento in cui è avvenuta la sospensione. In sostanza, essa potrebbe restare ulteriormente sospesa per tutta la durata dell'infortunio per poi eventualmente proseguire, per la parte residua, nel momento in cui il lavoratore abbia riacquisito la piena capacità lavorativa? <sup>6</sup>

Ritornando al comma 15 dell'art. 2, l'inciso "d'ufficio" alla sospensione presuppone l'esonero del lavoratore dalla presentazione di comunicazioni all'istituto previdenziale competente, dal momento che il "nuovo status" potrà essere rinvenuto dalle comunicazioni obbligatorie di cui all'art. 9-bis, comma 2, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni.

Resta da esaminare il caso dell'occupazione con un contratto di lavoro subordinato che comporti un periodo di sospensione di durata superiore a sei mesi. Fermo restando l'impossibilità di erogare il trattamento, l'interpretazione letterale della norma esclude la corresponsione dell'indennità per il periodo che dovesse residuare tra la scadenza del contratto di lavoro e la durata massima di erogazione del trattamento (a seconda dei casi dodici o diciotto mesi). Dunque, se è preclusa la corresponsione dell'indennità alla scadenza di un contratto di lavoro di durata superiore a sei mesi, non è della pari naturalmente ostacolata la possibilità di richiedere sulla base della contribuzione maturata un trattamento *ex novo* in misura intera o ridotta, a seconda dei requisiti posseduti dal soggetto assicurato e a seguito della cessazione del nuovo rapporto <sup>7</sup>.

Si aggiunga che il successivo comma 16 dell'art. 2 consente che nei casi di sospensione i periodi di contribuzione, legati al «nuovo rapporto di lavoro», possono essere fatti valere ai fini di un «nuovo trattamento» nell'ambito dell'ASpl (o della mini-ASpl).

Fin qui lo svolgimento di un'attività di lavoro subordinata.

Il comma 17 dell'art. 2 assegna all'istituto previdenziale competente, in caso in cui si intraprenda un'attività in forma autonoma, il compito di ridurre pagamento della indennità mensile di un importo pari all'ottanta per cento dei proventi preventivati - rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno - ove il reddito da lavoro autonomo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Tale attività è subordinata alla presentazione da parte del soggetto beneficiario, entro un mese dall'inizio dell'attività, pena la perdita dell'indennità - ai sensi del successivo comma 40, *lett. b)*, dell'art. 2 - di una dichiarazione del reddito annuo che prevede di conseguire.

Restano le perplessità collegate ai numerosi adempimenti assegnati dal legislatore "d'ufficio" all'amministrazione pubblica che denotano un esempio di progettualità condivisibilmente vigorosa, ma al tempo stesso esasperatamente pretenziosa. Ne è riprova la seconda parte della disposizione secondo cui la riduzione è conguagliata "d'ufficio" al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi; mentre nei casi di esenzione dall'obbligo di presentazione, è richiesta al beneficiario un'apposita autodichiarazione concernente i proventi ricavati dall'attività autonoma. Il dubbio è se tali previsioni siano sufficienti a rovesciare la concezione di amministrazione pubblica produttrice di servizi fin qui inefficienti

---

<sup>6</sup> In questa circostanza si potrebbero richiamare, in assenza di disposizioni, gli artt. 17 e 44 del r.l.d. del 7 dicembre 1924, n. 2270, posto che le predette norme non paiono essere coinvolte dalla scure dell'art. 2, comma 69, e ss. del ddl della Camera n. 5256 del 2012.

<sup>7</sup> Mette conto rilevare che la relazione di accompagnamento del Governo del 23 marzo 2012 al punto 4.1.5 argomenta per converso di "ripresa del trattamento previdenziale, in presenza dei requisiti contributivi".

in amministrazione pubblica produttrice invece di servizi efficaci. Peraltro, la contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti versata in relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo ad accrediti contributivi e viene riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'art. 24 della l. 9 marzo 1989, n. 88 (comma 18 dell'art. 2).

Infine, il comma 19 dell'art. 2 riprende le disposizioni a suo tempo emanate in materia di mobilità cd. anticipata e di assegno integrativo di cui all'art. 7, comma 5, l. 23 luglio 1991, n. 223. Trattasi di una misura sperimentale (segnatamente per gli anni 2013, 2014 e 2015 nel limite massimo di venti milioni di euro) che si sostanzia nella liquidazione al lavoratore, avente diritto alla corresponsione dell'indennità di disoccupazione, degli importi del relativo trattamento pari al numero di mensilità non ancora percepite, al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa. E' compito di un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di determinare i limiti, le condizioni e le modalità per l'attuazione delle relative disposizioni.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 2, commi 15-19 – Tutele della nuova occupazione**




- La corresponsione dell'indennità della sola ASpl può essere sospesa "d'ufficio" ove il soggetto assicurato accetti un'offerta di lavoro con un contratto di lavoro subordinato «fino ad un massimo di sei mesi». Una volta terminato il periodo di sospensione – di durata inferiore a sei mesi – l'indennità «riprende a decorrere dal momento in cui è rimasta sospesa».
- Nei casi di sospensione i periodi di contribuzione, legati al «nuovo rapporto di lavoro», possono essere fatti valere ai fini di un «nuovo trattamento» nell'ambito dell'ASpl (o della mini-ASpl).
- E' assegnato all'Inps, in caso in cui si il soggetto assicurato intraprenda un'attività in forma autonoma, il compito di ridurre pagamento della indennità mensile di un importo pari all'ottanta per cento dei proventi preventivati - rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno - ove il reddito da lavoro autonomo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Tale attività è subordinata alla presentazione da parte del soggetto beneficiario, entro un mese dall'inizio dell'attività, pena la perdita dell'indennità, di una dichiarazione del reddito annuo che prevede di conseguire.
- La riduzione è conguagliata "d'ufficio" al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi; nei casi di esenzione dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, è richiesta al beneficiario un'apposita autodichiarazione concernente i proventi ricavati dall'attività autonoma.
- La contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i






superstiti versata in relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo ad accrediti contributivi e viene riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'art. 24 della l. 9 marzo 1989, n. 88.



- E' introdotta in via sperimentale (segnatamente per gli anni 2013, 2014 e 2015 nel limite massimo di venti milioni di euro), sulla falsariga della mobilità cd. anticipata e dell'assegno integrativo, la possibilità di liquidare al soggetto assicurato in un'unica soluzione gli importi del relativo trattamento di disoccupazione - pari al numero di mensilità non ancora percepite - al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa.
- Resta affidato ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il compito di determinare i limiti, le condizioni e le modalità per l'attuazione delle relative disposizioni in materia di «indennità di disoccupazione anticipata».

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Tutele della nuova occupazione

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>La corresponsione dell'indennità della sola ASpl può essere sospesa "d'ufficio" ove il soggetto assicurato accetti accetta un'offerta di lavoro con un contratto di lavoro subordinato «fino ad un massimo di sei mesi». Una volta terminato il periodo di sospensione – di durata inferiore a sei mesi – l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui è rimasta sospesa.</p>	<p>Difetto di coordinamento con il successivo comma 33, <i>lett. c)</i>, numero 1), dell'art. 4, che procede all'abrogazione della <i>lett. a)</i> dell'art. 4 del d.lgs. n. 181 del 2000 e con il precedente comma 14 dell'art. 2 secondo cui «La fruizione dell'indennità di è condizionata dalla permanenza dello stato di disoccupazione».</p>	
	<p>In presenza di diverse (e nuove) occupazioni del soggetto assicurato conclusesi, ad esempio, per giusta causa o per mancato superamento del periodo di prova, quante sospensioni potranno essere ammesse, fermo restando il limite dei sei mesi? in questi casi, l'indennità potrebbe decorrere <i>ex tunc</i> dal giorno dell'inizio del nuovo lavoro, poi cessato, sovrapponendosi alla retribuzione del periodo?</p>	
	<p>Una nuova e diversa occupazione azzererà la sospensione precedentemente goduta o si terrà conto comunque del limite temporale?</p>	

	<p>Infortunio indennizzato avvenuto in occasione dell'attività lavorativa: quali conseguenze?</p>	
<p>Nei casi di sospensione, i periodi di contribuzione legati al nuovo rapporto di lavoro possono essere fatti valere ai fini di un nuovo trattamento nell'ambito dell'ASpl o della mini-ASpl</p>	<p>Valorizzazione dei periodi contributivi nei casi di sospensione</p>	
<p>In caso di svolgimento di attività lavorativa in forma autonoma, dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, il soggetto beneficiario deve informare l'Inps entro un mese dall'inizio dell'attività, dichiarando il reddito annuo che prevede di trarre da tale attività. L'Istituto previdenziale provvede, qualora il reddito da lavoro autonomo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, a ridurre il pagamento dell'indennità di un importo pari all'80 per cento dei proventi preventivati, rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno. La riduzione è conguagliata "d'ufficio" al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi; nei casi di esenzione dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, è richiesta al beneficiario un'apposita autodichiarazione concernente i proventi ricavati dall'attività autonoma.</p>	<p>È sancita la perdita dell'indennità in caso in mancata comunicazione del reddito all'istituto previdenziale competente</p> <p>Esempio di progettualità vigorosa, ma pretenziosa: i numerosi adempimenti da assolvere "d'ufficio" saranno in grado di modificare la concezione di amministrazione pubblica produttrice di servizi fin qui inefficienti in amministrazione pubblica produttrice invece di servizi efficaci?</p>	  
<p>Nei casi di cui al comma 17, la contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti versata in</p>	<p>Appare corretta la previsione secondo cui la contribuzione IVS versata in relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo ad accrediti contributivi e viene riversata.</p>	

<p>relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo ad accrediti contributivi ed è riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'art. 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.</p>		
<p>In via sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 il lavoratore avente diritto alla corresponsione dell'indennità può richiedere la liquidazione degli importi del relativo trattamento pari al numero di mensilità non ancora percepite, al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa. Tale possibilità è riconosciuta nel limite massimo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015.</p>	<p>Riproduzione, in via sperimentale, della mobilità cd. anticipata e di assegno integrativo allo scopo di consentire al lavoratore di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa.</p> <p>E' devoluto ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, i limiti, le condizioni e le modalità per l'attuazione delle relative disposizioni.</p>	<p></p> <p></p>



**Articolo 2, commi 20, 28 e 39**

**Contribuzione Mini Aspi – Riduzione contributi formazione per i lavoratori somministrati a tempo determinato**

**Fine di una tutela “eccezionale”?**

**La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato**

di Lilli Casano

Nell'ambito degli interventi volti a riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali, il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro prevede che decorrere dal 1° gennaio 2013 a tutti i lavoratori dipendenti con 13 settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi sia liquidata un'indennità di disoccupazione chiamata MiniASpl (art. 2 comma 20). Per il finanziamento di queste misure è previsto che ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applichi un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali (art. 2 comma 28). Con riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, l'art. 2 comma 39 del disegno di legge prevede che l'aliquota contributiva aggiuntiva dell'1,4% sia compensata da una riduzione di pari importo dell'aliquota del 4% di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003. La riduzione riguarda esclusivamente l'aliquota contributiva di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 (che a partire dal primo gennaio 2013 sarà ridotta al 2,6%) e dunque solo i lavoratori somministrati a tempo determinato.

Considerata la frammentarietà “strutturale” dei percorsi occupazionali dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato e la bassa intensità di missioni nel corso dell'anno registrata dai somministrati italiani, rispetto a quelli di altri paesi europei <sup>1</sup>, la previsione che per accedere al sostegno al reddito in caso di disoccupazione bastino tredici settimane di contributi di lavoro versati nell'anno precedente deve essere salutata positivamente. Suscita perplessità, d'altra parte, la scelta di dirottare risorse dal sistema bilaterale di formazione continua per i lavoratori somministrati agli ammortizzatori sociali, penalizzando un'esperienza di successo e sminuendo il ruolo della bilateralità nel settore.

---

<sup>1</sup> Arrowsmith J., *Temporary agency work and collective bargaining in the European Union*, EIRO, 2009.

Prima di introdurre qualche riflessione sull'importanza e sulle possibili motivazioni di questa scelta, sembra opportuno ricordare le origini ed il significato del contributo del 4% per la formazione imposto dal Legislatore alle agenzie di somministrazione. In primo luogo, occorre specificare che il Legislatore impone alle agenzie il versamento di un contributo pari al 4% delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali, tanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, quanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato, da destinare al fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori somministrati, FormaTemp.

In realtà, fino al gennaio 2011, i fondi per la formazione dei lavoratori somministrati erano due, FormaTemp (per i somministrati a tempo determinato) ed Ebiref (per i somministrati a tempo indeterminato): l'esigua entità delle risorse e del volume di attività di quest'ultimo, unite alla considerazione dell'opportunità di riunire in un unico sistema di tutele le due forme di somministrazione, hanno condotto alla fusione di Ebiref in FormaTemp. L'impiego delle risorse rimane, tuttavia, differenziato nei due diversi casi di somministrazione: nel caso dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato, tolte le spese di gestione del Fondo, le risorse sono utilizzate quasi esclusivamente per interventi formativi gestiti direttamente dalle agenzie; nel caso dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, invece, le risorse derivanti dal contributo del 4%, tolte le spese di gestione, sono così suddivise <sup>2</sup>: il 7,5% alle politiche attive; il 2,5% ad iniziative volte verificare l'utilizzo della somministrazione anche come strumento di emersione del lavoro nero; il 2,5% ad iniziative per l'inserimento di soggetti svantaggiati; l'85% è destinato a formazione ed integrazione del reddito <sup>3</sup>; il 2,5% è destinato al fondo di solidarietà per il sostegno al reddito <sup>4</sup>.

Il Legislatore del 2003 e le Parti sociali hanno, quindi, immaginato differenti modelli di sostegno per i somministrati a tempo indeterminato e per i somministrati a tempo determinato: per questi ultimi la formazione è definita come forma di tutela particolarmente efficace, poiché funzionale all'adeguamento delle loro competenze alle richieste delle agenzie e delle imprese utilizzatrici e dunque a promuovere la continuità delle occasioni di impiego, da un lato; dall'altro, perché potenzialmente in grado di favorire la costruzione di percorsi lavorativi coerenti, attraverso la ricomposizione del puzzle delle esperienze lavorative, dunque anche di proteggere dal disordine lavorativo. La formazione dunque, non isolata, ma inserita in un sistema più ampio di tutele come il sostegno al reddito (fino ad ora nella forma dell'una tantum<sup>5</sup>) ed il mini welfare offerto dall'ente bilaterale Ebitemp, viene definita, in sintonia con gli sviluppi

---

<sup>2</sup> Addendum al Vademecum FormaTemp 2008, Parte I - Contributo art.12, comma 2, Dlgs 276-2003\_Lav. in somm. a T.I. disponibile online al sito [www.formatemp.it](http://www.formatemp.it).

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 23 bis e dell'allegato 5 del CCNL del 24 Luglio 2008 e successive integrazioni e modificazioni, la prestazione di integrazione del reddito è volta a favorire nuove opportunità di lavoro, tramite l'effettuazione di politiche attive durante il periodo di non lavoro, garantendo, in tale periodo, il sostegno al reddito del lavoratore interessato, ed in attivazione di quanto previsto dalla legge e dalle finalità statutarie dell'Ente. L'indennità viene erogata nei limiti delle somme disponibili, al momento della richiesta, sul "conto formazione e sostegno Tempo Indeterminato" di ogni singola Agenzia per il lavoro. Il diritto a ricevere la prestazione in oggetto riguarda i lavoratori che abbiano maturato un periodo di lavoro di almeno 30 settimane alle dipendenze di una stessa Agenzia per il Lavoro, comprensive di eventuali periodi di disponibilità.

<sup>4</sup> Nel caso in cui l'Agenzia, per crisi accertata attraverso procedura concorsuale, non sia nelle condizioni di garantire la copertura degli oneri derivanti dalla procedura di cui all'art. 23 bis e dell'allegato 5 del CCNL del 24 Luglio 2008 (integrazione del reddito), le relative indennità di disponibilità vengono erogate integralmente, a seguito di accordo sindacale, utilizzando le risorse accantonate nel fondo solidale di garanzia, nei limiti di capienza dei fondi accreditati (Addendum al Vademecum FormaTemp 2008 Parte II - Sostegno al reddito per lav. in somm. a T.I. disponibile online al sito [www.formatemp.it](http://www.formatemp.it)).

<sup>5</sup> L'Accordo del 13 maggio 2009, sottoscritto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da Assolavoro e dalle Organizzazioni sindacali, ha previsto – per i lavoratori in somministrazione con un'anzianità di almeno 78 giornate di lavoro in somministrazione – una misura di sostegno al reddito, c.d. una tantum, pari a euro 1300,00 al lordo delle ritenute di legge. L'erogazione di questa prestazione ha riguardato i sottoscrittori dei Patti di attivazione stipulati, presso le Agenzie per il lavoro, entro il 31 dicembre 2009. A seguito della conclusione della procedura relativa all'annualità 2009, in data 16 dicembre 2011, le stesse Parti firmatarie del suddetto Accordo, insieme con l'Istituto, hanno convenuto di riaprire, nel

della letteratura sui nuovi modelli di regolazione dei mercati del lavoro e con le indicazioni delle istituzioni europee, come un elemento cruciale di un nuovo sistema di protezione, che alla sicurezza del posto di lavoro e della continuità del reddito sostituisce la garanzia dell'occupabilità. Proprio questa grande fiducia nel ruolo centrale che la formazione può giocare nel tutelare i lavoratori in somministrazione a tempo determinato è alla base dall'ingente quantità di risorse ad essa destinate dal Legislatore: l'obbligo contributivo del 4% per la formazione imposto alle Agenzie di somministrazione dal Legislatore è di molto superiore al contributo richiesto alle imprese di altri settori che aderiscono ai Fondi Interprofessionali per la formazione continua (lo 0,3% della retribuzione), ma è di gran lunga superiore anche rispetto a quello imposto o richiesto alle agenzie negli altri paesi europei in cui sono stati creati sistemi di finanziamento della formazione simili.

L'intervento della riforma, riducendo questo contributo al 2,6% per destinare l'1,4% della retribuzione imponibile al finanziamento del sistema di ammortizzatori sociali, porterebbe dunque alla "normalizzazione" di una tutela che potremmo definire eccezionale, senza dubbio unica nel panorama europeo. Dai primi commenti finora emersi, emerge una contrarietà diffusa rispetto ad un intervento che sembra regredire rispetto ai livelli di tutela finora raggiunti, della cui eccezionalità in effetti si è parlato in termini estremamente positivi negli anni passati, sottolineando il livello di avanzamento della disciplina italiana rispetto a quella di altri paesi. La scelta può, tuttavia, essere interpretata in due modi: si può ipotizzare che la riforma abbia semplicemente sottovalutato l'importanza della formazione per questi lavoratori, ritenendo non grave o legittimo deviare buona parte delle risorse per la formazione sul finanziamento degli ammortizzatori sociali; oppure si può pensare che la Riforma abbia volutamente ridimensionato le risorse per la formazione considerando non adeguato, o non sufficiente, il modello di protezione prima descritto, basato sulla garanzia dell'occupabilità.

Nel primo caso, come suggerito da alcuni interpreti, si dovrebbe ipotizzare una sottovalutazione dell'importanza della formazione da parte del Legislatore della Riforma, che

tra i pochi, in Europa, che ha affrontato la crisi occupazionale degli ultimi anni trasferendo risorse dalla formazione agli ammortizzatori sociali.

Nel secondo caso, si dovrebbe pensare ad un intenzionale mutamento di paradigma, con cui il Legislatore della Riforma intende prendere le distanze dai nuovi modelli di regolazione cui abbiamo accennato, che tanta fiducia avevano riposto nella possibilità di creare nuove tutele per i lavoratori flessibili, incentrate soprattutto sull'incremento delle dotazioni individuali di capitale umano. Questo tipo di considerazione, tuttavia, avrebbe dovuto probabilmente riposare su una verifica del funzionamento del sistema di protezione creato per i lavoratori in somministrazione fin dalla legge n. 196/1997 e dunque su una verifica dei risultati della formazione finanziata attraverso il canale FormaTemp, che non è allo stato attuale possibile, considerata l'assenza di dati di monitoraggio e valutazione degli interventi formativi. Anche questa scarsa attenzione alla rilevazione e pubblicizzazione dei risultati dell'azione del fondo, d'altra parte, come probabilmente è successo anche con riferimento ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, potrebbe aver spinto il Legislatore ad attingere senza troppe riserve alle casse del fondo formazione.

## Conclusioni

L'idea di un intenzionale mutamento di paradigma, con cui il Legislatore della riforma intende definire un modello più tradizionale di protezione basato sull'integrazione di politiche attive, gestite dalle parti sociali, e di sostegno al reddito nel sistema generale di protezione disegnato dalla riforma, esteso anche

---

periodo compreso tra il 1 febbraio e il 30 marzo 2012, i termini di presentazione delle domande relativamente ai lavoratori in somministrazione negli anni 2010 e 2011.

ai lavoratori temporanei, appare in realtà quella più plausibile. Se l'idea di estendere ai somministrati la possibilità ad accedere al sistema di sostegno al reddito della MiniASpl appare perfettamente condivisibile, qualche perplessità solleva la scelta di collocare questa forma di tutela al di fuori dell'ambito della bilateralità, penalizzando non solo il sistema di formazione continua, ma più in generale un'esperienza di successo nel campo della bilateralità: il fondo Forma.Temp e le risorse ad esso assegnate sono, infatti, parte di una quadro più ampio di azione all'interno del quale le parti sociali hanno costruito, negli ultimi dieci anni, un vero e proprio welfare contrattuale, che ha nell'ente bilaterale Ebitemp il suo fulcro e si è da poco arricchito con la costituzione dell'ente di previdenza integrativa Fontemp.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 20, 28 e 39

#### Contribuzione Mini Aspi – Riduzione contributi formazione per i lavoratori somministrati a tempo determinato

- Il Legislatore della riforma dispone che ai lavoratori che possono far valere almeno tredici settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria, sia liquidata un'indennità denominata mini-ASpl.


Il finanziamento dell'indennità si prevede che ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applichi un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

- L' aumento contributivo così determinato a carico delle agenzie di somministrazione viene compensato da una riduzione del contributo obbligatorio da esse versato (ex art. 12 d.lgs. n. 276/2003) a titolo di formazione continua all'ente bilaterale FormaTemp, che passa dal 4% al 2,6%.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Contribuzione Mini Aspi Riduzione contributi formazione per i lavoratori somministrati a tempo determinato

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
A decorrere dal 1° gennaio 2013 a tutti i lavoratori dipendenti con 13 settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi è liquidata un'indennità di	Attraverso la MiniAspi, i lavoratori somministrati a tempo determinato accedono al sostegno del reddito in caso di disoccupazione dopo 13 settimane.	

<p>disoccupazione chiamata MiniASpl.                  Ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applica un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.</p>		
<p>A decorrere dal 1° gennaio 2013 l'ali- quota contributiva di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003, è ridotta al 2,6%.</p>	<p>Si riducono le risorse per la formazione, viene ridimensionato il ruolo della bilateralità nella gestione di un sistema integrato di tutele</p>	

## **Articolo 2, commi 20-24 – Assicurazione sociale per l'impiego**

### **L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpl)**

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

La nuova assicurazione sociale per l'impiego non consiste di fatto in un unico trattamento di sostegno al reddito, infatti, è stato previsto anche un trattamento di breve durata, denominato "mini-ASpl". Esso corrisponde e sostituisce (articolo 28, comma 5) l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3 del decreto legge 21 marzo 1988, n. 86. Tuttavia, esiste una differenza rilevante. Mentre l'indennità a requisiti ridotti è erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, nel caso della "mini-ASpl" viene riconosciuta quando si verifica il periodo di disoccupazione.

L'ambito di applicazione è il medesimo della prestazione a requisiti "pieni", individuato dall'articolo 22 perciò è ampliato, rispetto al passato, a apprendisti, soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, personale artistico, teatrale e cinematografico, mentre rimangono esclusi i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato.

Come l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, anche la "mini-ASpl" è destinata ai lavoratori con 13 settimane (78 giornate) di contribuzione negli ultimi 12 mesi, requisito che corrisponde alle 78 giornate di lavoro richieste per l'indennità a requisiti ridotti.

Tuttavia rispetto al passato, non è richiesto il requisito dei 2 anni di anzianità assicurativa. Modifica che amplia notevolmente il numero di lavoratori che riescono a soddisfare tale requisito e rientrare nell'ambito di applicazione della misura.

Con riferimento agli altri requisiti da soddisfare, anche nell'ambito della "mini-ASpl", i lavoratori beneficiari devono essere disoccupati involontari, mentre sono espressamente esclusi i lavoratori dimissionari, nonché coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro. Devono avere acquisito (e devono conservare) lo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

Il trattamento breve di disoccupazione nell'ambito del nuovo sistema di assicurazione contro la disoccupazione è riconosciuto per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti gli eventuali periodi già usufruiti.

In caso di nuovo contratto di lavoro subordinato entro il limite di 5 giorni, il beneficiario non decade dal diritto e l'indennità è sospesa d'ufficio. Al termine del periodo di sospensione per attività lavorativa, l'indennità riprende a decorrere (articolo 2, comma 23).

Relativamente alla retribuzione di riferimento e all'ammontare della prestazione della mini-ASpl, l'articolo 2, comma 20, specifica che si tratta di una indennità di importo pari a quanto definito dai commi da 6 a 10. Questo significa, perciò, che per la definizione della retribuzione di riferimento e il calcolo dell'ammontare della prestazione si procede come per l'indennità a requisiti pieni. Perciò per la retribuzione di riferimento si considera la retribuzione complessiva degli ultimi due anni, comprensiva di tutti gli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive. Vanno a costituire tale retribuzione tutti gli elementi che siano imponibili ai fini previdenziali. Tale importo complessivo è diviso per il numero di settimane di contribuzione, ottenendo in questo modo la retribuzione media settimanale, che deve essere moltiplicata per il numero 4,33, che corrisponde a moltiplicare per 52 settimane e dividere per 12 mesi, per ottenere quindi la retribuzione media mensile. Allo stesso modo, l'ammontare dell'indennità corrisponde al 75 per cento della retribuzione di riferimento, quando essa sia pari o inferiore a 1.180,00 euro. In caso di una retribuzione mensile di riferimento superiore a tale importo (anche se l'opzione pare di difficile realizzazione), al 75 per cento della stessa è aggiunto il 25 per cento della parte eccedente i 1.180,00 euro. Tale importo è adottato per l'anno 2013, mentre sarà annualmente rivalutato sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo. Anche in tale ambito, è applicabile all'indennità il massimale, oltre all'esclusione dell'applicazione del prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (attualmente pari al 5,84 per cento).

Alla mini-ASpl si applica le disposizioni circa la procedura, pertanto, anche per il trattamento breve di disoccupazione è previsto un periodo di carenza di 7 giorni oppure la decorrenza dal giorno successivo alla presentazione della domanda. Tale domanda deve essere presentata entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento e esclusivamente in via telematica all'Inps.

### Conclusioni

Il nuovo "trattamento breve" di disoccupazione cerca di realizzare l'obiettivo di ampliare ed estendere le tutele in caso di disoccupazione, anche nei confronti dei lavoratori che possono vantare un numero limitato di settimane di contribuzione. Infatti, a differenza dell'attuale indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, non sono richiesti i due anni di anzianità assicurativa, ma solo 13 settimane nell'ultimo anno.

	Assicurazione sociale per l'impiego Trattamenti brevi	Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti
<i>Campo di applicazione</i>	- Tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico, se dipendente	- Tutti i lavoratori dipendenti, esclusi apprendisti, soci di cooperativa dipendenti, il personale artistico, teatrale e cinematografico
<i>Requisiti contributivi</i>	- almeno 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno	- 2 anni di anzianità assicurativa, con almeno un contributo settimanale prima del biennio, - almeno 78 giornate lavorate nell'anno precedente

<i>Altri requisiti</i>	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000
<i>Durata</i>	- numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti gli eventuali periodi già usufruiti	- numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno precedente fino a 180 giorni e comunque non superiore alla differenza tra 360, diminuito delle giornate di indennità godute, e numero di giornate lavorate.
<i>Reddito di riferimento</i>	- retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33	- retribuzione soggetta a contribuzione nell'intero anno di riferimento e relative alle giornate effettivamente lavorate
<i>Ammontare</i>	- 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi - si applica il massimale	- 35% della retribuzione media giornaliera, per i primi 120 giorni; - 40% della retribuzione media giornaliera, dal 121° giorno fino al 180° - si applica il massimale
<i>Prelievo contributivo</i>	- no	- no
<i>Periodo di carenza</i>	- 7 giorni	- corrisposta l'anno successivo a quello di riferimento
<i>Procedura</i>	- domanda in via telematica all'Inps entro 2 mesi	- domanda in formato cartaceo all'Inps

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 20-24



#### Assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpl)

- La mini-ASpl sostituisce l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. Tuttavia, mentre l'indennità a requisiti ridotti è erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, nel caso della "mini-ASpl" viene riconosciuta quando si verifica il periodo di disoccupazione.
- *Campo di applicazione.* Rientrano nel campo di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico.
- *Requisiti.* Possono richiedere l'indennità di disoccupazione i lavoratori che hanno almeno 13 settimane (78 giornate) di contribuzione negli ultimi 12 mesi, sono disoccupati involontari e sono in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000.



- **Durata.** La prestazione è erogata per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo.
- **Reddito di riferimento.** La retribuzione di riferimento è calcolata a partire dalla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.
- **Ammontare.** L'importo della prestazione è:
  - 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi
 È prevista l'applicazione del massimale.
- **Contribuzione.** L'indennità erogata non è soggetta a prelievo contributivo. La contribuzione figurativa viene riconosciuta per il periodo di fruizione dell'indennità con riferimento alla retribuzione settimanale media di riferimento.
- **Periodo di carenza.** È previsto un periodo di carenza di 7 giorni, il diritto decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure dal giorno successivo alla presentazione della domanda.
- **Procedura.** Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps, esclusivamente per in via telematica, entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b>		
<b>Assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpl)</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Istituzione della mini-ASpl, con riferimento allo stesso campo di applicazione dell'ASpl, ma con il solo requisiti contributivo di 13 settimane negli ultimi 12 mesi	Sostituisce l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, ampliando la potenziale utenza. Infatti, non sono più richiesti i due anni di anzianità assicurativa.	
La prestazione è erogata per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo	La durata massima è la stessa dell'indennità a requisiti ridotti, anche se calcolata diversamente.	

<p>Alla mini-ASpl di applicano le disposizioni di cui ai commi 3, 4, lett. a), 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.</p>	<p>Si applica tutta la disciplina prevista per l'ASpl, tranne per la durata.</p>	
<p>In caso di nuovo contratto di lavoro subordinato entro il limite di 5 giorni, l'indennità è sospesa d'ufficio. Al termine del periodo di sospensione per attività lavorativa, l'indennità riprende a decorrere.</p>	<p>L'indennità è sospesa sulla base delle comunicazioni obbligatorie, non spetta al beneficiario fare comunicazione.</p>	

## **Articoli 2, comma 25-39 – Contribuzione di finanziamento Il finanziamento dell'ASpl**

di Josef Tschöll

L'art. 2, del d.d.l. 3249-A, ai commi dal 25 al 39, disciplina la contribuzione diretta a finanziare la nuova ASpl, confermando, da un lato, l'attuale contribuzione pari all'1,31% <sup>1</sup>, mentre dall'altro lato vengono introdotti nuovi oneri contributivi a carico delle aziende (sui contratti a tempo determinato e in caso di licenziamento di un lavoratore con un contratto di lavoro a tempo indeterminato).

Non cambia dunque la contribuzione ordinaria versata per il finanziamento dell'indennità di disoccupazione, oltre ad essere confermate le eventuali riduzioni contributive disposte a favore delle aziende <sup>2</sup>. La versione del d.d.l. approvata dal Senato contiene anche una modifica che riguarda i lavoratori nei confronti dei quali la riduzione contributiva assorbe per intero la percentuale dovuta per il finanziamento dell'indennità di disoccupazione (compresi i soci lavoratori delle cooperative). Viene introdotto così un nuovo meccanismo di aumento e allineamento dell'aliquota contributiva (compresa quella per i fondi interprofessionali di cui all'art. 25, l. n. 845/1978) per gli anni dal 2013 al 2017 da adottarsi con decreto ministeriale. Si ritiene che la modifica sia stata inserita per motivi legati all'ulteriore copertura finanziaria delle prestazioni ASpl.

Il d.d.l. in commento prevede anche l'introduzione di un aumento contributivo per i rapporti di apprendistato modificando il testo unico <sup>3</sup>. L'aumento contributivo scatterebbe dal 1° gennaio 2013 e sarà pari all'1,31% calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali. La contribuzione è comunque aggiuntiva per finanziare le prestazioni ASpl e non si applicano le agevolazioni contributive a favore degli apprendisti.

### **La contribuzione "ordinaria" per il finanziamento dell'ASpl**

Dal 1° gennaio 2013 sarà applicato un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato nella misura dell'1,4% calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali. Aumenta dunque il costo per il lavoro "non standard", ovviamente con la duplice intenzione da un lato di scoraggiare l'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato e dall'altro lato di avere maggiori risorse per finanziare la prestazione in caso di disoccupazione. I

---

<sup>1</sup> Artt. 12, comma 6, e 28, comma 1, l. n. 160/1975.

<sup>2</sup> Art. 120, l. n. 388/2000; art. 1, comma 361, l. n. 266/2005; art. 8, d.l. n. 203/2005.

<sup>3</sup> Inserendo una lett. 3-bis al comma 2, art. 2, d.lgs. n. 167/2011.

lavoratori titolari di un contratto a tempo determinato sono anche più esposti al rischio disoccupazione rispetto ai lavoratori con un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Sono esclusi dal versamento del contributo addizionale solamente:

- i lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti;
- lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali definite dal DPR 1525/1963.

La versione del d.d.l. approvata al Senato esclude adesso dalla contribuzione aggiuntiva, per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015, anche le attività stagionali definite dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati entro il 31 dicembre 2011 dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

- gli apprendisti (è un contratto di lavoro a tempo indeterminato). L'esclusione sembra così comunque anche riferita all'apprendistato professionalizzante per attività stagionali <sup>4</sup>.

- i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001;

Viene però previsto anche un complicato meccanismo di restituzione del contributo addizionale per favorire la stabilizzazione dei contratti di lavoro da tempo determinato a indeterminato che crea anche nuovi oneri amministrativi a carico delle aziende. Il contributo è restituito, successivamente al decorso del periodo di prova, al datore di lavoro in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato e nei limiti delle ultime sei mensilità.

**Esempio:** lavoratore assunto a tempo determinato per 10 mesi e, alla scadenza, il rapporto viene convertito in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

- a) Retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i 10 mesi pari a 20.000 euro;
- b) Contributo addizionale:  $20.000 \times 1,4\% = 280$  euro;
- c) Restituzione contributo addizionale (nel limite delle ultime 6 mensilità):
  - imponibile previdenziale degli ultimi sei mesi = 13.000 euro;
  - contributo addizionale per gli ultimi sei mesi = 182 euro ( $13.000 \times 1,4\%$ );
  - importo da rimborsare: 182 euro.

La restituzione spetta anche qualora il datore di lavoro riassuma il lavoratore con contratto di lavoro a tempo indeterminato entro il termine di 6 mesi dalla cessazione del precedente contratto a termine. In questo caso, la restituzione avviene detraendo dalle mensilità spettanti un numero di mensilità ragguagliato al periodo trascorso dalla cessazione del precedente rapporto di lavoro a termine.

**Esempio:** lavoratore assunto a tempo determinato per 10 mesi e riassunto a tempo indeterminato dopo 4 mesi dallo stesso datore di lavoro.

- a) Retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i 10 mesi pari a 20.000 euro;
- b) Contributo addizionale:  $20.000 \times 1,4\% = 280$  euro;
- c) Restituzione contributo addizionale per 2 mensilità (ragguagliato):
  - contributo addizionale ragguagliato per due mesi = 93,34 euro ( $280/6 \times 2$ );
  - importo da rimborsare: 93,34 euro

**N.B.** il d.d.l. parla di ragguaglio e sembra dunque più corretto riferirsi alla media dei contributi versati e non alla contribuzione effettiva versata per gli ultimi mesi riconosciuti utili.

La contribuzione aggiuntiva riguarderà anche i contratti a tempo determinato nell'ambito della somministrazione di lavoro <sup>5</sup>. Tuttavia è prevista una riduzione dell'aliquota contributiva di finanziamento del fondo bilaterale appositamente costituito <sup>6</sup> nella misura dell'1,4%.

<sup>4</sup> Art. 4, comma 5, d.lgs. n. 167/2011.

La terza fonte di finanziamento diretto dell'ASpl è un contributo *una tantum* dovuto dal datore di lavoro per tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni. Il nuovo onere contributivo si applicherà per tutti i licenziamenti intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013. Sembra dunque di capire che il contributo sia dovuto anche per le risoluzioni consensuali dei rapporti di lavoro e in caso di decesso del lavoratore perché l'attuale testo approvato parla di «interruzione per causa diversa dalle dimissioni».

Il contributo è stabilito in una somma pari al 50% del trattamento mensile iniziale di ASpl per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni.

**Esempio:**

- lavoratore licenziato per giusta causa e in forza da 4 anni senza interruzioni presso il datore di lavoro;
- trattamento ASpl iniziale: 1.000 euro (ipotetici);
- contributo *una tantum*:  $1.000 \times 50\% = 500$  euro x 3 anni (massimo di anzianità aziendale);
- importo dovuto: 1.500 euro (500 x 3)

Il contributo è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato diverse dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ivi incluso il recesso del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. m), del testo unico dell'apprendistato.

Il contributo *una tantum* non è dovuto invece fino al 31 dicembre 2016 per le procedure di mobilità dove viene versato il cosiddetto contributo di ingresso<sup>7</sup>. Dopo la scomparsa dell'indennità di mobilità (dal 2017 in poi) il contributo *una tantum* sarà dovuto anche per i licenziamenti collettivi. Qualora la dichiarazione di eccedenza del personale non abbia formato oggetto di un accordo sindacale il contributo è moltiplicato per 3. Vi è dunque una penalizzazione in caso di mancato accordo che è simile a quella già contenuta nell'art. 5, comma 4, della l. n. 223/1991.

Inoltre in sede di approvazione del d.d.l. al Senato è stata inserita una modifica per l'esonero dal versamento contributivo anche per i casi di:

- licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- interruzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere.

Si ritiene che la modifica sia stata inserita soprattutto per non aggravare la situazione in settori come le pulizie (dove sono frequenti i cambi di appalto con riassunzione del personale, tra l'altro previsto dal CCNL del settore) e l'edilizia (alle prese con una situazione preoccupante e dove la risoluzione dei rapporti di lavoro per fine cantiere è molto frequente).

### L'addizionale sui diritti d'imbarco e le altre misure fiscali

Sempre per fare cassa e coprire i maggiori fabbisogni finanziari derivanti dall'introduzione dell'ASpl viene previsto all'art. 2, commi 75, del d.d.l. in commento l'aumento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili di cui all'art. 2, comma 11, della l. n. 350/2003. L'addizionale è ulteriormente incrementata, a decorrere dal 1° luglio 2013, di 2 euro a passeggero imbarcato. Le

<sup>5</sup> Silvia Spattini – Il nuovo sistema degli ammortizzatori – *Una riforma a metà del guado* (E-book ADAPT); si rinvia a tale contributo anche per evidenziare le criticità della scelta operata dal Legislatore (privilegiando le politiche passive a quelle attive).

<sup>6</sup> Art. 12, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>7</sup> Previsto dall'art. 5, comma 4, l. n. 223/1991.

maggiori somme derivanti da questo incremento dell'addizionale dovranno essere versate direttamente all'INPS.

Invece, l'art. 2, comma 47, del d.d.l. prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2016 le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui all'art. 6-quater, comma 2, del d.l. n. 7/2005, dovranno essere riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS. Attualmente e fino al 31 dicembre 2015 una parte di questi diritti di imbarco finanzia ancora il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo.

Si tratta dunque di una sorta di tassa pagata dai passeggeri, acquistando i biglietti aerei, per finanziare una parte dell'ASpl. Il versamento sarà fatto poi da parte delle compagnie aeree ai gestori di servizi aeroportuali che, a loro volta, dovranno versare le somme dovute all'INPS tramite modello F24 (ovviamente sono previsti anche i consueti obblighi di comunicazione dei dati).

Infine, si ritiene, che anche le ulteriori misure fiscali, previste dall'art. 2, commi 72-76, del d.d.l. in commento, serviranno per coprire i fabbisogni finanziari derivanti dall'introduzione della nuova ASpl. La misura principale riguarda sostanzialmente una nuova stretta per la deduzione dal reddito delle spese e gli altri componenti negativi relativi agli automobili aziendali<sup>8</sup>. Le disposizioni entreranno in vigore nel 2013 ma si dovrà tenere conto delle modifiche già in sede di determinazione degli acconti per tale anno (dunque ancora nel 2012). Una disposizione che complicherà ulteriormente il già non facile compito di calcolare le imposte e i contributi in Italia.

La seconda misura fiscale riguarda l'introduzione di una franchigia per la deduzione, dal reddito complessivo in sede di dichiarazione dei redditi modello Unico o 730, dell'importo pagato al servizio sanitario nazionale, il quale è applicato sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli.

### Soppressione contributi

Con l'abrogazione di alcune norme (inserito nell'art. 2, commi 69-73, del d.d.l.) sono però cancellate, dal 1° gennaio 2017, anche alcune contribuzioni a carico delle imprese:

- art. 5, commi 4, 5 e 6, della l. 23 luglio 1991, n. 223 (contributo di ingresso nella mobilità pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore);
- art. 16, commi da 1 a 3, della l. 23 luglio 1991, n. 223 (versamento del contributo mobilità nella misura dello 0,30% delle retribuzioni che costituiscono imponibile contributivo);
- art. 15 della l. 6 agosto 1975, n. 427 (contributo speciale per la disoccupazione nel settore edile).

## SCHEMA RIPILOGATIVA

### Articoli 2, comma 25-39 – Contribuzione di finanziamento

- **Contribuzione.** Il finanziamento poggia sostanzialmente su 3 differenti tipologie di contribuzione: contribuzione ordinaria, contribuzione aggiuntiva per i contratti a tempo determinato e contribuzione *una tantum* in caso di licenziamento.
  - a) *Contribuzione ordinaria:* continuerà ad applicarsi l'attuale contribuzione pari all'1,31% (già prevista adesso per finanziare l'indennità di disoccupazione); introduzione di un aumento contributivo per i rapporti di apprendistato dal 1° gennaio 2013 pari all'1,31% (senza benefici contributivi);

<sup>8</sup> Disciplinati dall'art. 164, d.P.R. n. 917/1986 (TUIR).

- b) *Contribuzione aggiuntiva*: contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, per i rapporti di lavoro subordinato *non* a tempo indeterminato nella misura dell'1,4% calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali. La contribuzione aggiuntiva riguarderà anche i contratti a tempo determinato nell'ambito della somministrazione di lavoro (con riduzione del contributo di finanziamento del fondo bilaterale). Viene previsto anche un meccanismo di restituzione del contributo addizionale per favorire la stabilizzazione dei contratti di lavoro. Sono esclusi dal versamento del contributo addizionale solamente:
- i lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti;
  - lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali definite dal d.P.R. n. 1525/1963. La versione del d.d.l. approvata al Senato esclude adesso dalla contribuzione aggiuntiva, per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015, anche le attività stagionali definite dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati entro il 31 dicembre 2011;
  - gli apprendisti (l'esclusione sembra riferita anche all'apprendistato professionalizzante per attività stagionali);
  - i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001;
- c) *Contribuzione una tantum in caso di licenziamento*: dal 1° gennaio 2013 è dovuto dal datore di lavoro per tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni un contributo pari al 50% del trattamento mensile iniziale di ASpl per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. Tale contributo:
- è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato diverse dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore (incluso il recesso del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 167/2011);
  - non è dovuto, fino al 31 dicembre 2016, per le procedure di mobilità dove viene versato il contributo di ingresso;
  - sarà dovuto anche per i licenziamenti collettivi (dal 2017) e sarà maggiorato qualora la dichiarazione di eccedenza del personale non abbia formato oggetto di un accordo sindacale;
  - non sarà dovuto (a seguito delle modifiche introdotte al Senato) per i casi di licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto (con clausole sociali previste dal CCNL) e nel settore delle costruzioni edili (per completamento delle attività e chiusura del cantiere).

● **Addizionale sui diritti d'imbarco**. Dal 1° luglio 2013 è previsto l'aumento (di 2 euro a passeggero imbarcato) dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili (disciplinata dall'art. 2, comma 11, della l. n. 350/2003). Le maggiori somme derivanti da questo incremento dovranno essere versate direttamente all'INPS. Inoltre, dal 1° gennaio 2016, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui all'art. 6-quater, comma 2, del d.l. n. 7/2005, dovranno essere riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS. Fino a tale data questi diritti di imbarco finanzieranno ancora il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo.

● **Misure fiscali**. Sarà ulteriormente limitata la deduzione dal reddito delle spese e gli altri componenti negativi relativi agli automobili aziendali di cui all'art. 164 TUIR. Le disposizioni entreranno in vigore nel 2013 ma si dovrà tenere conto delle modifiche già in sede di


determinazione degli acconti per tale anno (dunque ancora nel 2012).

Introduzione di una franchigia per la deduzione, dal reddito complessivo in sede di dichiarazione dei redditi (modello Unico o 730) dell'importo pagato al servizio sanitario nazionale, il quale è applicato sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli.

- **Soppressione contributi.** Dal 1° gennaio 2017 sono soppressi i seguenti contributi:
  - art. 5, commi 4, 5 e 6, della l. 23 luglio 1991, n. 223 (contributo di ingresso nella mobilità pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore);
  - art. 16, commi da 1 a 3, della l. 23 luglio 1991, n. 223 (versamento del contributo mobilità nella misura dello 0,30% delle retribuzioni che costituiscono imponibile contributivo);
  - art. 15 della l. 6 agosto 1975, n. 427 (contributo speciale per la disoccupazione nel settore edile).

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Contribuzione di finanziamento

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p><i>Contribuzione:</i></p> <p>a) <i>ordinaria</i>: rimane invariata all'1,31% (introduzione dell'aliquota ordinaria anche per i rapporti di apprendistato);</p> <p>b) <i>aggiuntiva</i> dell'1,4% per i lavoratori con contratto a tempo determinato (esclusi solamente i lavoratori assunti per sostituire assenti, lavoratori stagionali, apprendisti e dipendenti della pubblica amministrazione);</p> <p>c) <i>una tantum</i> in caso di licenziamento pari al 50% del trattamento mensile iniziale ASPI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni (esonero per procedure di mobilità fino al 31.12.2016, licenziamenti per cambi di appalto con continuità occupazionale, interruzione rapporti nel settore edile per fine cantiere)</p>	<p>Le risorse necessarie non vengono reperite con misure di risparmio all'interno del bilancio pubblico, ma alzando i contributi e le imposte a carico di aziende e cittadini, tra l'altro, in una fase di congiuntura non favorevole. Difficilmente le aziende in questa situazione potranno creare nuova occupazione. Negativo anche l'introduzione della contribuzione <i>una tantum</i> per gli apprendisti. Potrà avere l'effetto di scoraggiare ulteriormente l'assunzione dei giovani</p>	



<p><i>Soppressione contributi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) contributo di ingresso nella mobilità (numero di mensilità del trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore);</li><li>b) contributo mobilità a carico delle imprese (0,30%);</li><li>c) contributo speciale per la disoccupazione edile (DS speciale 0,80%)</li></ul>		
<p><i>Misure fiscali:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) aumento e versamento a favore INPS dell'addizionale sui diritti d'imbarco;</li><li>b) riduzione possibilità di dedurre dal reddito d'impresa o di lavoro autonomi i costi delle vetture;</li><li>c) introduzione di una franchigia per limitare la deduzione dal reddito complessivo del contributo SSN (compreso nel premio assicurativo dei veicoli stradali)</li></ul>		

## **Articolo 2, commi 33-50 – Politiche attive e servizi per l'impiego**

# **Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica**

di Giulia Rosolen, Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

In materia di politiche attive e servizi per l'impiego, il provvedimento di riforma del mercato del lavoro interviene con una prospettiva fundamentalmente pubblicistica, in quattro direzioni:

- 1) definizione di livelli essenziali delle prestazioni,
- 2) incremento della condizionalità delle prestazioni,
- 3) raccordo tra politiche attive e passive,
- 4) semplificazione delle procedure.

Con specifico riferimento alle politiche attive per il lavoro, volte al reinserimento dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro e alla prevenzione della disoccupazione di lungo periodo, accanto agli indirizzi generali, l'art. 4, comma 33, del disegno di legge definisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dai servizi competenti nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali.

Gli obiettivi perseguiti sono sostanzialmente due e sono tra loro correlati: l'individuazione degli standard nazionali di riferimento rispetto a interventi di politica del lavoro e la realizzazione di interventi capaci di attivare effettivamente il soggetto, supportandolo in concreto nella ricerca di un nuovo lavoro ed incrementandone l'occupabilità attraverso interventi formativi adeguati e mirati.

Nel dettaglio, (con l'introduzione del comma 1-bis e 1-ter all'art. 3 del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181) si prevede che ai disoccupati beneficiari di prestazioni debbano essere offerti:

- a) un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- b) azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- c) opportunità di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Modifiche in materia di politica del lavoro sono previste anche nei confronti di beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro. In questo caso, il livello essenziale degli

interventi è rappresentato dall'offerta di almeno una possibilità di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane e adeguata alle competenze professionali del soggetto destinatario dell'intervento.

Mentre la normativa vigente disciplina gli interventi e le misure di politica attiva dirette genericamente ai disoccupati, la novella rivolge la sua attenzione specificatamente ai percettori di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione e di trattamenti di integrazione salariale. L'introduzione di livelli essenziali di prestazioni da parte dei servizi per l'impiego nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione è motivata dall'interesse generale per un loro rapido reinserimento nel mercato del lavoro, anche nell'ottica di ridurre l'aggravio sulle casse dell'ente previdenziale. Nei confronti dei beneficiari di prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, gli interventi sono volti a un incremento della loro occupabilità attraverso la formazione, eventualmente anche nella prospettiva di una nuova occupazione, nel caso in cui non ci sia possibilità di ripresa dell'attività lavorativa sospesa.

L'imposizione di livelli essenziali delle prestazioni dovrebbe avere l'obiettivo di superare le disomogeneità territoriali nei servizi per l'impiego. Tuttavia, la soluzione per superare tali criticità non pare essere la definizione normativa di ulteriori servizi da erogare. Gli interventi da realizzare nei confronti dei disoccupati (anche se non definiti in modo specifico per target) erano sostanzialmente già individuati dalla normativa. Inoltre, sono le leggi regionali che disciplinano "gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni" che devono essere messe in campo per il reinserimento dei disoccupati. L'effettività e l'efficacia degli interventi non dipendono tanto dalle disposizioni normative, ma piuttosto dalle capacità organizzative e di intervento dei servizi per l'impiego.

L'imposizione dei livelli essenziali da parte dello Stato, se da un lato potrebbe, quanto meno, spronare la realizzazione delle misure di politica attiva nei confronti dei disoccupati, di fatto svisciva la logica della sussidiarietà e della devoluzione delle competenze alle Regioni, trascurando le diverse realtà e peculiarità territoriali. Inoltre, porre l'attenzione sull'erogazione dei servizi in base a livelli essenziali, rende gli stessi fini a se stessi, mentre si trascura l'efficacia degli stessi in termini di inserimento dei disoccupati e/o beneficiari nel mercato del lavoro.

Con riferimento ai soggetti erogatori delle misure di politica del lavoro, esse sono affidate ai "servizi competenti" ovvero, secondo la definizione dell'art. 3 del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, ai centri per l'impiego e agli operatori autorizzati e accreditati. Questo aspetto non viene modificato. Tuttavia, le Regioni, per la maggior parte, preferiscono affidare ai servizi pubblici per l'impiego l'attuazione delle politiche per il lavoro, lasciando sostanzialmente inapplicato l'art. 7 del d.lgs. 23 settembre 2003, n. 276, volto alla realizzazione della sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato.

L'efficacia e la sostenibilità di ogni sistema di protezione è determinata dall'equilibrio e dal collegamento tra politiche attive e passive. Il perno su cui si regge questo sistema si chiama "condizionalità". Il concetto richiama l'idea di condizionare l'erogazione di politiche passive alla partecipazione alle politiche attive e postula che tra i due piani di intervento, solo formalmente divisi, vi sia un collegamento effettivo e strumentale in una logica di reciproco scambio.

Perché il sistema della condizionalità funzioni occorre agire su due fronti: stringere le maglie definitorie e lavorare sul raccordo e sulla cooperazione tra i soggetti deputati ad erogare interventi, sostegni e tutele. Se il piano delle politiche attive non dialoga con quello delle politiche passive e viceversa, nessuno dei due funziona e la condizionalità rimane sulla carta.

Con l'obiettivo di incrementare la condizionalità delle prestazioni sono state inasprite le condizioni di perdita dello stato di disoccupazione. Infatti, è stata abrogata la lettera a) dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, per cui non è più possibile per un beneficiario conservare lo stato di disoccupazione, anche se svolge una attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Nella stessa direzione, la modifica che riduce da 8 a 6 mesi la durata di un contratto di lavoro subordinato che consente la sospensione dello

stato di disoccupazione<sup>1</sup>. Si prevede, inoltre, la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, indipendentemente dalla durata del contratto, mentre nella legislazione vigente lo stato di disoccupazione non viene perso se si rifiuta un contratto di lavoro che sia inferiore agli 8 mesi (4 se si tratta di giovani).

A completamento delle norme volte a incentivare i beneficiari alla ricerca attiva di un lavoro e al loro reinserimento, nonché rendere più stringente la condizionalità delle prestazioni sociali, viene specificata la decadenza da un trattamento collegato allo stato di disoccupazione o inoccupazione in caso di: rifiuto di partecipare senza giustificato motivo a una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposti dai servizi competenti o di partecipazione non regolare; rifiuto di una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto all'importo lordo della indennità cui ha diritto.

Affinché il sistema di condizionalità sia efficace, occorre che siano effettive le sanzioni, per cui è previsto che i servizi competenti debbano comunicare all'INPS gli eventi che determinano la decadenza dal trattamento. In realtà, la formulazione del disegno di legge è limitativa rispetto a quella attualmente in vigore, definita dal decreto interministeriale 19 maggio 2009 (in applicazione del comma 10 dell'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185), che prevede l'obbligo di comunicare gli eventi che determinano la cessazione del trattamento anche da parte di responsabili di attività formative o agenzie per il lavoro.

Il disegno di legge, all'art. 4, comma 47), prevede, inoltre, l'abrogazione del comma 10 dell'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185, che prevede una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale da rilasciare all'INPS da parte di tutti i beneficiari di un trattamento di sostegno al reddito. Se per i disoccupati percettori di un beneficio, in effetti, occorre rilasciare una doppia dichiarazione, i percettori non disoccupati (cassaintegrati) sono tenuti a dichiarare la loro disponibilità a un percorso di riqualificazione professionale soltanto all'INPS. L'abrogazione del comma 10 libera i percettori non disoccupati dal rilasciare tale dichiarazione, anche se il disegno di legge prevede comunque la decadenza dal trattamento in caso di rifiuto da parte del beneficiario ad essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo. Se per un verso, permane la condizionalità del trattamento di sostegno al reddito rispetto alla disponibilità a un percorso di riqualificazione, la norma attuale consente ai percettori di acquisire consapevolezza dei loro obblighi attraverso la sottoscrizione di una dichiarazione che li specifica, mentre la novella prevede la sanzione per un mancato comportamento senza consentire al beneficiario di avere uno strumento che espliciti e renda chiari i suoi obblighi.

L'architettura del sistema italiano di politiche attive e passive non è lineare. Non esistono elementi di raccordo. I servizi per l'impiego e le politiche attive sono gestiti da Regioni e Province, con uno scarso coordinamento nazionale, ed erogati dai Centri per l'impiego che faticano a offrire un servizio efficiente alle persone. Diversamente, la mano che eroga le tutele passive, l'INPS, è organizzata a livello nazionale, con scarsi collegamenti con gli enti competenti per le politiche attive.

Bisogna dunque partire dall'identificazione e dalla creazione di snodi di raccordo. La riforma interviene: a) prevedendo un collegamento tra i diversi soggetti chiamati ad erogare e gestire politiche attive e passive perché condividano le informazioni b) semplificando e coordinando le procedure di erogazione dei servizi.

Le novità normative mirano a incrementare l'integrazione tra politiche attive e passive attraverso l'individuazione dell'INPS, quale snodo nevralgico di raccordo e coordinamento delle informazioni in una logica di integrazione e sinergia con i servizi competenti allo scopo di rendere maggiormente efficaci le

---

<sup>1</sup> Viene contemporaneamente eliminata la distinzione tra adulti e giovani con riferimento alla durata del contratto per la sospensione dello stato di disoccupazione. Per i giovani tale durata era di 4 mesi, perciò, per questa tipologia di lavoratori, di fatto, la severità della condizione per la perdita dello stato di disoccupazione è stata attenuata.

azioni dirette al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e della loro attivazione. L'art. 4, commi da 34 a 39, prevede infatti che l'INPS debba creare e mettere a disposizione dei servizi competenti (entro il 30 giugno 2013) una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficia. La banca dati richiamata, in realtà è già esistente e corrisponde al Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito, istituito dal comma 4, dell'art. 19, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185. Tale strumento aveva già l'obiettivo di essere un concreto strumento a disposizione dei servizi competenti per conoscere la situazione di ogni percettore e selezionare in modo appropriato gli interventi da attuare, per farlo sarebbe stato opportuno prevedere che i dati relativi ai lavoratori contenessero informazioni aggiuntive rispetto a quelle indicate dal D.L. del 2009. Per esempio, non sono presenti riferimenti per un contatto rapido e tempestivo con il lavoratore: non vengono indicati il numero di cellulare né l'indirizzo e-mail ma solo l'indirizzo di residenza o domicilio. Non è pensabile che i centri per l'impiego o le agenzie per il lavoro scrivano ai lavoratori lettere di convocazione; per contrattare i lavoratori più rapidamente sono necessari recapiti telefonici o di posta elettronica. Analogamente, scarsi sono anche i dati sui profili professionali, che sarebbero indispensabili per individuare i lavoratori con le caratteristiche adatte a ricoprire determinate *vacancies*.

Molto rilevante è, invece, la previsione normativa che introduce l'obbligo per i servizi competenti di inserire nel sistema predisposto dall'INPS i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Questa azione ha l'obiettivo di monitorare i servizi e le attività effettivamente erogate anche a verifica dell'applicazione ai livelli essenziali di prestazioni (art. 4, comma 36), nonché in una logica di premialità per la ripartizione delle risorse del fondo sociale europeo, in funzione della prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego (art. 4, comma 34).

Con l'obiettivo dello scambio di flussi informativi ai fini di un migliore e più efficace supporto al reinserimento dei percettori nel mercato del lavoro, deve essere letta anche la disposizione di cui all'art. 4, comma 39, che prevede che le Regioni e le Province mettano a disposizione dell'INPS le informazioni relative allo stato di disoccupazione e alla sua durata, nonché i dati necessari per l'individuazione degli incentivi all'assunzione. Le stesse informazioni dovranno essere messe a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro (Cliclavoro). Questo consentirà anche ai datori di lavoro direttamente e non soltanto ai servizi competenti di conoscere quali lavoratori siano portatori di eventuali incentivi all'assunzione.

Con l'obiettivo di semplificare le procedure in materia di acquisizione dello stato di disoccupazione, il disegno di legge all'art. 4, comma 38, prevede la possibilità per i richiedenti una indennità nell'ambito dell'ASpl di rendere direttamente all'INPS, invece che al servizio competente (di fatto il centro per l'impiego), la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di una attività lavorativa di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.

La citata dichiarazione di immediata disponibilità è il presupposto per l'acquisizione dello stato di disoccupazione, che secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000 si ottiene presentandosi al servizio competente per territorio. I richiedenti una indennità di disoccupazione, fino ad ora, hanno in effetti dovuto prestare la dichiarazione di immediata disponibilità al centro per l'impiego per acquisire lo stato di disoccupazione e quindi presentare la domanda per l'indennità, specificando nel modulo di avere effettuato la dichiarazione di immediata disponibilità oltre a prestare quella prevista dal comma 10 dell'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, che sarà abrogata.

Questo significa che i lavoratori che vogliono farsi certificare lo stato di disoccupazione (e non hanno diritto ad una prestazione) continueranno a rivolgersi al centro per l'impiego, dichiarando l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa. Al contrario, i richiedenti una indennità di

disoccupazione potranno evitare di doversi recare al centro per l'impiego e successivamente all'Inps e, in sede di richiesta della prestazione, potranno dichiarare l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, acquisendo così lo stato di disoccupazione.

Tale dichiarazione sarà trasmessa dall'Inps al servizio competente per territorio mediante il sistema informativo, che l'istituto previdenziale deve approntare e attraverso il quale condividere le informazioni con i servizi per l'impiego.

Tale "semplificazione" avrebbe dovuto coordinarsi secondo il testo della riforma presentato dal Governo con un'altra disposizione poi soppressa dal testo approvato dalla Commissione Lavoro del Senato, quella che includeva l'INPS tra i soggetti autorizzati a svolgere in regime particolare di autorizzazione l'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003.

L'idea che stava alla base del coinvolgimento dell'INPS all'interno del sistema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive, era che l'ente previdenziale, erogatore dei sussidi, potesse contemporaneamente svolgere attività di collocamento con l'obiettivo di realizzare un più efficiente reinserimento dei lavoratori disoccupati beneficiari di prestazioni, facendo da collante di un sistema oggi disomogeneo e frammentato.

Un siffatto modello è stato adottato in passato in Olanda (mentre è stata successivamente realizzata la fusione tra l'ente previdenziale e i servizi pubblici per l'impiego proprio nell'ottica di una ulteriore e maggiore efficacia, grazie alla contemporanea gestione di politiche attive e passive), dove appunto l'ente previdenziale era competente per il reinserimento dei beneficiari di prestazioni. Tale impianto trova la sua *ratio* nell'idea che l'ente sia particolarmente incentivato a reinserire nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile i percettori di sostegno al reddito, perché questo rappresenta evidentemente un risparmio per le casse dell'ente previdenziale stesso.

Già in passato la ricerca di una connessione tra INPS e Centri per l'Impiego è stata oggetto di una sperimentazione condotta in alcune province italiane, volta a testare la validità della creazione di un sistema integrato per l'impiego. La sperimentazione avviata ha dato esiti solo in parte positivi. L'insuccesso è stato determinato per lo più dalla tendenza a sommare le due strutture e le correlate attività senza saper trovare in ultima istanza una sintesi e un'integrazione, traducendosi spesso in una semplice condivisione di spazi comuni. In generale, nelle sperimentazioni avviate si è registrata una certa avversione al coordinamento: gli Enti coinvolti hanno dimostrato la tendenza a voler mantenere la propria autonomia, lavorando al più in affiancamento. Alla base delle difficoltà rilevate innanzitutto, vi è stata l'insufficienza della strumentazione a disposizione degli Enti soprattutto in termini di attivazione dei disoccupati.

Il fulcro dell'inefficienza è parso essere l'incapacità di pervenire alla costituzione di un modello efficace capace al contempo di sanzionare e premiare.

L'ipotesi che l'Inps potesse svolgere anche attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro avrebbe rappresentato una nuova sperimentazione nel coordinamento delle politiche attive e passive per il lavoro, che certamente superava le difficoltà emerse nei tentativi di collaborazione tra enti. Essa avrebbe consentito di verificare una opzione per una nuova organizzazione delle competenze in materia di servizi per l'impiego e delle politiche (attive e passive) del lavoro.

Indubbiamente, una ipotesi di questo tipo avrebbe rafforzamento notevolmente il ruolo dell'Inps, riducendo competenze di Regioni e Province, forse questa una delle ragioni che ha portato ad eliminare la possibilità per l'Inps di svolgere l'attività di intermediazione.

Ancora nell'ottica di una riorganizzazione delle competenze in materia di servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, l'art. 4, comma 48, riattiva la delega contenuta nel comma 30 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2007, n. 247, in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, incentivi all'occupazione e apprendistato, specificando ulteriori principi e criteri direttivi oltre a quelli già presenti al comma 34. Nel dettaglio, la delega deve tenere in considerazione: l'attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto

mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; la qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; la formazione nel continuo dei lavoratori; la riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento; il collocamento di soggetti in difficile condizione.

### Conclusioni

Con tutti i limiti che può avere un'impressione del momento, su un provvedimento in attesa di approvazione definitiva e considerando l'eliminazione dell'unico elemento di discontinuità rappresentato dalla possibilità per l'Inps di svolgere l'attività di intermediazione, possiamo dire che all'orizzonte non si profila, per il momento, niente di nuovo.

Ancora troppo poco spazio viene dato alla "premieria" o meglio alla responsabilizzazione dei Centri per l'Impiego. In questo senso certo va la previsione di redistribuzione delle risorse del fondo sociale europeo sulla base dei risultati (art. 65, 4 comma 34). Ulteriori atti dovranno necessariamente definire nel dettaglio il funzionamento di tale sistema di premieria.

Altro aspetto che meritava quantomeno menzione è quello del "patto di servizio" quale strumento di razionalizzazione nella gestione dei servizi per l'impiego nel senso del loro indirizzamento prioritario nei confronti di quei soggetti che abbiano manifestato una concreta ed effettiva disponibilità a beneficiare delle azioni di politica attiva. Auspicabilmente, esso sarà oggetto di ulteriori interventi nell'ambito della delega al Governo in materia di servizi per l'impiego e politiche attive.

Ma quello che è evidente è la mancanza di ogni richiamo ai servizi privati per l'impiego e ad un loro coinvolgimento nella implementazione delle politiche per il lavoro. L'impressione generale che si ricava, infatti, è di una riforma dall'impianto prevalentemente pubblicistico. Il coinvolgimento degli operatori privati era certamente sotteso all'idea di consentire all'INPS l'attività di intermediazione. Infatti, l'ente non avrebbe potuto svolgere in proprio tale attività, sia per la mancanza di competenze specifiche degli attuali operatori, sia per l'impossibilità di assumere nuovo personale da dedicarvi. L'ipotesi praticabile pareva quella dell'affidamento su base contrattuale a terzi, già autorizzati ai sensi del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 o eventualmente ai servizi pubblici per l'impiego, dell'attività di intermediazione per il reinserimento dei beneficiari di prestazioni. Eliminata la possibilità di concedere all'Inps di svolgere l'attività di reinserimento, svanisce ogni possibile coinvolgimento dei privati su tale piano.

Si dovrà probabilmente attendere l'esercizio della delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive per vedere delle effettive novità in questo ambito. Si possono allora prefigurare diversi scenari che da un lato possono ispirarsi alle esperienze europee ma anche a quelle regionali portate avanti in questi anni per esempio in Veneto, Emilia Romagna e Lombardia, basate su un modello misto di *governance* dei servizi per il lavoro, caratterizzata da erogazione diretta dei servizi di base realizzati in economia ed esternalizzazione ai privati di servizi specialistici e avanzati. Oppure potremmo attendere una svolta più radicale, con il coinvolgimento più attivo dell'Inps nell'ambito del reinserimento lavorativo dei beneficiari (come inizialmente prospettato dal Governo), fino a vedere attribuite all'INPS, con un coinvolgimento delle regioni, la competenza dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, con una selezione degli operatori in ottica di risultato e capacità di svolgere efficientemente le funzioni di intermediazione e reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Non è possibile, tuttavia, lasciare solo sullo sfondo le agenzie per il lavoro che in questi anni hanno dimostrato la loro attitudine di tramite qualificato tra lavoratori e mercato.

L'attuazione di un sistema che funzioni, capace di realizzare un diritto costituzionalmente garantito qual è l'accesso al lavoro, richiede la collaborazione di tutti quei soggetti che possano condurre efficientemente alla realizzazione del risultato nell'ottica della sussidiarietà, uniti nella convinzione che al centro di ogni sistema c'è la persona, prima di tutto.

## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 33-50 – Politiche attive e servizi per l'impiego

- Il Legislatore della riforma definisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dai servizi competenti nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali. Tra i soggetti beneficiari di interventi di politiche attive viene dato particolare risalto ai percettori di trattamenti di disoccupazione, per i quali si prevede che debbano essere messi appunto, con specifiche scansioni temporali, almeno i seguenti interventi:

- a) colloquio di orientamento (entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione)
- b) azioni di orientamento collettive con formazione sulle modalità di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriali (tra i 3-6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione)
- c) formazione della durata complessiva non inferiore a 2 settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza (tra i 6 i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione)

A favore dei soggetti beneficiari di trattamenti di integrazione salariale o altre prestazioni in costanza di rapporto, con la sospensione dell'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, deve essere prevista almeno l'offerta di formazione professionale della durata di almeno due settimane.

- Lo status di disoccupato si perde in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a prescindere dalla durata e dalla tipologia contrattuale proposta.

Non è più possibile conservare lo status di disoccupato a seguito dello svolgimento di un'attività lavorativa seppure inferiore ad un certo tetto di reddito. È possibile sospendere lo status di disoccupazione solo in caso di reperimento di un'occupazione di durata inferiore ai 6 mesi.

- Si prevede l'istituzione di una banca dati curata dall'INPS e messa a disposizione dei servizi competenti contenente i dati dei beneficiari di ammortizzatori sociali da implementarsi con i dati concernenti le azioni di politica attiva svolte nei confronti di questi soggetti ad opera dei servizi per l'impiego. I dati vengono utilizzati anche ai fini della verifica dell'erogazione dei servizi da parte dei servizi per l'impiego e per definire un sistema di premialità legato alla prestazione di politiche attive da parte dei servizi per l'impiego, per la ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Europeo.

- la dichiarazione di immediata disponibilità può essere resa anche all'INPS nell'ambito della presentazione di una domanda di indennità nell'ambito dell'ASpl. Sarà l'INPS in questo caso a trasmettere la dichiarazione al servizio competente avvalendosi della banca dati di cui si è detto.




Si dispone altresì una semplificazione degli adempimenti connessi al riconoscimento degli incentivi all'assunzione attraverso una messa in rete delle informazioni di cui INPS, Regioni e Province dispongono. Tali informazioni vengono messe a disposizione anche del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ne curerà la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro.




- Il disegno di legge intende altresì abrogare il comma 10 dell'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185, che prevede una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale da rilasciare all'INPS da parte di tutti i beneficiari di un trattamento di sostegno al reddito.





- Viene riattivata la delega contenuta nel comma 30 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, incentivi all'occupazione e apprendistato, specificando ulteriori principi e criteri direttivi oltre a quelli già presenti al comma 34. Nel dettaglio, la delega deve tenere in considerazione: l'attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; la qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; la formazione nel continuo dei lavoratori; la riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento; il collocamento di soggetti in difficile condizione.

<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Politiche attive e servizi per l'impiego</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>La disposizione interviene:</p> <p>1) in materia di livelli essenziali delle prestazioni dei servizi competenti</p> <p>2) in materia di "accertamento dello stato di disoccupazione", inasprendo le condizioni di perdita dello stato di disoccupazione.</p>	<p>Priorità di intervento in favore dei soggetti percettori di un trattamento di disoccupazione: in loro favore vengono predisposte azioni mirate e tempi di intervento più brevi.</p> <p>inclusione esplicita dei soggetti percettori di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto, tra i soggetti destinatari di misure di politiche attive</p> <p>Ampliamento delle ipotesi che comportano la perdita dello "stato di disoccupato" con un correlativo risparmio di risorse pubbliche.</p> <p>La definizione di livelli essenziali di prestazione ha sempre dato luogo a forti criticità specie sul piano della spesa pubblica. Evidente è una visione pubblicistica che comprime esperienze sviluppate da tempo in una logica di sussidiarietà e cooperazione pubblico-privato. Si tratta in ogni caso di previsioni generiche, in linea con precedenti interventi normativi rimasti disattesi nella prassi applicativa.</p>	
<p>Introduzione di un sistema di premialità</p>	<p>I servizi competenti sono incentivati all'attuazione efficace di politiche attive e servizi per l'impiego. Altri provvedimenti dovranno definire le modalità della premialità.</p>	
<p>Si prevede l'istituzione di una banca dati curata dall'INPS e messa a disposizione dei servizi</p>	<p>Esiste una banca dati simile, <i>Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito</i>, istituita dal d.l. n. 185/2008. Occorre</p>	

<p>competenti contenente i dati dei beneficiari di ammortizzatori sociali da implementarsi con i dati concernenti le azioni di politica attiva svolte nei confronti di questi soggetti ad opera dei servizi per l'impiego.</p>	<p>verificare il coordinamento con questa o la sua trasformazione. Il rischio è di ripartire ancora una volta da zero, con ambiziosi propositi che rimangono poi sulla carta. Più opportuna sarebbe stata una attività di manutenzione ed efficientamento dell'esistente portando a regime iniziative analoghe già previste dalla legislazione nazionale e regionale.</p> <p>Inoltre, si prevede che debbano essere indicati i dati anagrafici di residenza e domicilio del soggetto beneficiario di ammortizzatore sociale trascurando l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica che consentirebbe comunicazioni più celeri, snelle ed economiche.</p> <p>La novità riguarda il coinvolgimento dei servizi per l'impiego nella compilazione della stessa con l'individuazione degli interventi posti in essere. Da chiarire se i dati in essa contenuti abbiano valore certificativo.</p>	
<p>I dati relativi alle azioni di politica attiva vengono utilizzati anche ai fini della verifica dell'erogazione dei servizi da parte dei Servizi per l'impiego e per definire un sistema di premialità legato alla prestazione di politiche attive da parte dei Servizi per l'Impiego, per la ripartizione delle risorse del fondo sociale europeo.</p>	<p>Positiva l'idea di legare lo stanziamento delle risorse ai risultati e l'attività di verifica a dati misurabili</p> <p>Se la premialità sarà legata ai servizi offerti e non ai risultati, come pare, l'efficienza del sistema non sarà garantita.</p> <p>In ogni caso i parametri di valutazione devono ancora essere fissati con il rischio che la norma resti solo sulla carta, priva di effettiva operatività</p>	
<p>Per i beneficiari di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro decade dal trattamento nel caso di rifiuto di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo.</p>	<p>È positiva la disciplina della decadenza, tuttavia era contenuta nell'abrogando comma 10 dell'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185.</p>	
<p>Per i beneficiari disoccupati, si prevede la perdita della prestazione in caso di: rifiuto di partecipare senza giustificato motivo a una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposti dai servizi competenti o di</p>	<p>È positiva disciplina della decadenza, tuttavia era contenuta nell'abrogando comma 10 dell'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185.</p>	

<p>partecipazione non regolare oppure rifiuto di una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto all'importo lordo della indennità cui ha diritto.</p>		
<p>Le attività lavorative o di formazione o riqualificazione (di cui ai commi 40 e 41) sono da considerare congrue se si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque siano raggiungibili mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.</p>	<p>Viene ripresa la definizione di lavoro congruo dall'art. 1-<i>quinquies</i> del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, che viene contestualmente abrogato, ma esteso correttamente anche alle attività formative.</p>	
<p>I servizi competenti debbano comunicare all'INPS gli eventi che determinano la decadenza dal trattamento.</p>	<p>La previsione è limitativa rispetto a quella attualmente in vigore, definita dal decreto interministeriale 19 maggio 2009 (in applicazione del comma 10 dell'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185), che prevede l'obbligo di comunicare gli eventi che determinano la cessazione del trattamento anche da parte di responsabili di attività formative o agenzie per il lavoro.</p>	
<p>La dichiarazione di immediata disponibilità per l'acquisizione dello stato di disoccupazione potrà essere resa anche all'INPS nell'ambito della presentazione di una domanda di indennità nell'ambito dell'ANSPI.</p> <p>Si dispone altresì una semplificazione degli adempimenti connessi al riconoscimento degli incentivi all'assunzione attraverso una messa in rete delle informazioni di cui INPS, Regioni e Province dispongono. Tali informazioni vengono messe a disposizione anche del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ne curerà la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro.</p>	<p>Si tratta di una semplificazione delle procedure per i richiedenti di indennità di disoccupazione. Si prevede opportunamente una condivisione delle informazioni in possesso dei diversi soggetti operanti nel mercato del lavoro con il fine di rendere questo più inclusivo e trasparente.</p> <p>Tale "semplificazione" avrebbe dovuto coordinarsi con l'attribuzione all'Inps dell'attività di intermediazione per il reinserimento nel mercato dei beneficiari, opzione prevista, ma eliminata in sede di Commissione Lavoro del Senato.</p>	

<p>Abrogazione del comma 10 dell'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185, che prevede una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale da rilasciare all'INPS da parte di tutti i beneficiari di un trattamento di sostegno al reddito.</p>	<p>La norma attuale consente ai percettori di acquisire consapevolezza dei loro obblighi attraverso la sottoscrizione di una dichiarazione che li specifica, mentre la novella prevede la sanzione per un mancato comportamento senza consentire al beneficiario di avere uno strumento che espliciti e gli renda chiari i suoi obblighi. Con questa previsione, si smonta l'efficacia del meccanismo della offerta congrua che, per essere esigibile deve condizionare <i>ex ante</i> la nascita del diritto previdenziale alla disponibilità ad accettare una offerta di lavoro o formativa congrua.</p>	
<p>Viene riattivata la delega contenuta nel comma 30 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, incentivi all'occupazione e apprendistato.</p>	<p>Viene riattivata, senza adeguate risorse finanziarie, una delega caratterizzata da una visione pubblicistica del mercato del lavoro e dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (tra i principi e criteri individuati per l'esercizio della delega, è specificato, infatti: valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, tenuto conto della centralità dei servizi pubblici).</p>	

## **Articolo 2, commi 40-41 – Decadenza Decadenza (e incompatibilità) dell'indennità di disoccupazione**

di Michele Squeglia

Alle cause di sospensione sancite dall'art. 2, comma 15 e ss., del disegno di legge della Camera n. 5256 del 2012 il legislatore individua delle ipotesi di decadenza (e di incompatibilità) cui soggiacciono le indennità mensili di disoccupazione (ASpl e mini-ASpl), a causa del principio del rischio sotteso alla loro erogazione. Non si tratta di disposizioni ispirate ad uno *ius novum*, specie se si considerano le precedenti norme dettate in materia di indennità di disoccupazione ordinaria e di trattamenti di mobilità contenute nell'art. 52, del r.d. 7 dicembre 1924, n. 2270, nell'art. 32, d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, nella l. 6 agosto 1975, n. 418, nell'art. 13, comma 2, del 10 settembre, n. 276, nell'art. 1-*quinquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, nell'art. 19, comma 10, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 <sup>1</sup>.

In primo luogo, la decadenza dalla fruizione delle indennità (sia l'ASpl sia la mini-ASpl) è prevista in caso di "perdita dello stato di disoccupazione" (*lett. a*) del comma 40 dell'art. 2) <sup>2</sup>. In ordine alle cause di perdita dello stato di disoccupazione, occorre richiamarsi all'art. 4, comma 1, *lett. b*) e *c*), del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 nella novella operata dall'art. 4, comma 33, che assegna alle Regioni il compito di stabilire i criteri per l'adozione da parte dei Centri per l'impiego di procedure uniformi per il suo accertamento e sulla base di taluni principi dettati dall'art. 4 del medesimo d.lgs. n. 181 del 2000.

Segnatamente tali principi andranno ravvisati nella mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione indicate dall'art. 3, comma 1 e comma 1 *bis* (*rectius* colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, azioni di orientamento collettive, formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane e proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, ecc.) ovvero nel rifiuto, senza giustificato motivo, di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o di lavoro

---

<sup>1</sup> Per l'analisi delle diverse fattispecie, v. Renga, *La tutela contro la disoccupazione*, Giappichelli, Torino, 1997; M. Squeglia, *Manuale del lavoro in crisi, Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Giappichelli, Torino, 2004; M. Tiraboschi – S. Spattini – J.Tschöll, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010.

<sup>2</sup> L'art. 1 del d.lgs. n. 181 del 2000 definisce lo stato di disoccupazione "la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa definite con i servizi competenti".

temporaneo o con contratto a termine superiore nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni.

Di vera e propria sanzione è possibile poi argomentare con riguardo alla previsione contenuta nella *lett. b)* del comma 40 dell'art. 2, che punisce con la decadenza il lavoratore che non abbia adempiuto all'obbligo di preventiva comunicazione all'istituto previdenziale competente, ai sensi dell'art. 2, comma 17, del reddito annuo che prevede di conseguire nel caso di svolgimento di un'attività in forma autonoma in costanza dell'indennità di disoccupazione.

Rimane esclusa la possibilità di graduare detta sanzione in proporzione alle giornate di lavoro effettuate e non comunicate; la *ratio* di tale impedimento può essere presumibilmente ravvisata nel tentativo di escludere una perversa equiparazione tra i lavoratori che svolgono un lavoro retribuito senza informarne l'Istituto previdenziale e quelli che correttamente assolvono l'obbligo di comunicazione <sup>3</sup>.

Altra fattispecie decadenziale è rappresentata dal raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata (*lett. c)* del comma 40 dell'art. 2), dal momento che la pensione rappresenta, per così dire, un emolumento sostitutivo nel tempo. La disposizione fa proprie le modifiche intervenute a seguito del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, sull'avvenuta soppressione del collocamento per anzianità – subordinato al solo possesso dei contributi e svincolato dalla sussistenza di un requisito anagrafico – e del mantenimento del pensionamento di vecchiaia (ivi compreso quella denominato di vecchiaia "anticipata"). Ad ogni modo, già la maturazione del relativo diritto per l'accesso al trattamento pensionistico – e dunque non dal momento della concreta erogazione – rende incompatibile la corresponsione dell'indennità di disoccupazione senza distinzione tra gli ordinamenti e/o le Casse presso le quali il diritto medesimo matura o che erogano la prestazione pensionistica <sup>4</sup>, sebbene la lettera della disposizione non pare precludere la possibilità di cumulo di quest'ultima con i diversi trattamenti pensionistici di guerra, indiretti e, finanche, a carico di Stati esteri.

Infine, l'art. 2 elenca tra i casi di decadenza una ipotesi segnatamente di incompatibilità (*lett. d)* del comma 40) tra il trattamento di disoccupazione e il riconoscimento del diritto all'assegno ordinario di invalidità, giacché l'esercizio del diritto dell'uno esclude l'altro, tranne che il lavoratore non opti per l'indennità erogata dall'Aspl. Si rammenta che l'assegno ordinario di invalidità spetta al solo soggetto assicurato (non essendo reversibile ai superstiti), quale ne sia l'età, che sia iscritto all'assicurazione generale obbligatoria da almeno cinque anni, possa valere almeno cinque di contribuzione di qualunque tipo anche non continuativa (di cui almeno tre nel quinquennio immediatamente precedente la domanda di assegno) e la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle proprie attitudini, sia ridotta in modo permanente, a causa di infermità, difetto fisico o mentale, a meno di un terzo (*ex art. 1, l. 12 giugno 1984, n. 222*) <sup>5</sup>.

La decadenza si realizza dal momento in cui si verifica l'evento che la determina, con obbligo di restituire l'indennità che il soggetto assicurato eventualmente abbia continuato a percepire (comma 41 dell'art. 2).

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte Cost. 7 giugno 1996, n. 190 in *GC*, 1996, 1755 con riguardo all'art. 8, comma 5, d.l. 21 marzo 1988 n. 86, convertito in l. 20 maggio 1988 n. 160, sollevata in riferimento agli art. 36, comma 1, e 38, comma 2, Cost.

<sup>4</sup> A favore della compatibilità tra l'indennità di mobilità e la pensione o la maturazione del relativo diritto si mostrano anche i giudici di legittimità (v., ad esempio, Cass. Civ., 20 dicembre 2000, n. 15984 in *GCM*, 2000, 2626).

<sup>5</sup> In ordine al divieto di cumulo tra indennità di mobilità ed assegno di invalidità si segnala una pronuncia della Corte Costituzionale (1° giugno 1995, n. 218 in *GC*, 1995, 1621) secondo la quale rientra "nella discrezionalità del legislatore, nel prevedere un regime di incompatibilità o di divieto di cumulo, catalogare le plurime prestazioni che in tale regime ricadono".

Infine, è opportuno segnalare in questa sede che ulteriori ipotesi di decadenza, valide anche per gli altri ammortizzatori sociali, sono individuate dal successivo art. 4, commi da 40 a 45.




## SCHEDA RIEPILOGATIVA





### Articolo 2, commi 40-41 – Decadenza

- Il legislatore individua delle ipotesi di decadenza (e di incompatibilità) cui soggiacciono le indennità mensili di disoccupazione (ASpl e mini-ASpl):
  - in caso di “perdita dello stato di disoccupazione”;
  - ove il lavoratore non abbia adempiuto all’obbligo di preventiva comunicazione all’istituto previdenziale competente del reddito annuo che prevede di conseguire nel caso di svolgimento di un’attività in forma autonoma in costanza dell’indennità di disoccupazione;
  - in caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata;
  - in caso di riconoscimento del diritto all’assegno ordinario di invalidità, posto che il solo diritto all’assegno esclude l’erogazione dell’indennità di disoccupazione, tranne che il lavoratore non opti per l’indennità erogata dall’ASpl.
  
- La decadenza si realizza dal momento in cui si verifica l’evento che la determina, con l’obbligo di restituire l’indennità che il soggetto assicurato eventualmente abbia continuato a percepire.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Decadenza

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Si decade dalla fruizione delle indennità ASpl e mini-ASpl nei seguenti casi: a) perdita dello stato di disoccupazione; b) inizio di un’attività in forma autonoma senza che il lavoratore effettui la comunicazione reddito annuo che prevede di conseguire; c) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; d) acquisizione del diritto	Individuazione di ipotesi di decadenza (e di incompatibilità) cui soggiacciono le indennità mensili di disoccupazione (ASpl e mini- ASpl)	
	Scarso coordinamento tra le diverse norme della riforma: ulteriori ipotesi di decadenza, valide anche per gli altri ammortizzatori sociali, sono individuate anche in altre parti del testo (segnatamente nel successivo art. 4, dai commi 40 a 45)	
	Perdita dello stato di disoccupazione, occorre richiamarsi all’art. 4, comma 1, lett. b) e c), del d.lgs. n. 181/2000 nella novella operata dall’art.	

<p>all'assegno ordinario di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'indennità erogata dall'ASpl.</p>	<p>4, comma 33, che assegna alle Regioni il compito di stabilire i criteri per l'adozione da parte dei Centri per l'impiego di procedure uniformi per il suo accertamento e sulla base di taluni principi dettati dall'art. 4 del medesimo d.lgs. n. 181/2000</p> <p>Rimane esclusa la possibilità di graduare la sanzione della mancata comunicazione in proporzione alle giornate di lavoro effettuate e non comunicate</p> <p>La lettera della disposizione non pare precludere la possibilità di cumulo dell'indennità con i diversi trattamenti pensionistici di guerra, indiretti e a carico di Stati esteri</p> <p>Divieto di cumulo tra indennità di mobilità ed assegno di invalidità</p>	  
<p>La decadenza si realizza dal momento in cui si verifica l'evento che la determina, con obbligo di restituire l'indennità che eventualmente si sia continuato a percepire</p>	<p>Corretti sia l'individuazione del momento in cui si verifica la decadenza sia l'effetto della obbligatoria restituzione dell'indennità eventualmente percepita</p>	



**Articolo 2, commi 42, 43 – Contenzioso**  
**Competenza delle controversie**  
**in materia di prestazioni (e di contribuzione)**  
**dell'Assicurazione sociale per l'impiego**

di Michele Squeglia

L'art. 2, comma 42, del d.d.l. della Camera n. 5256 del 2012 devolve al Comitato provinciale dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps) <sup>1</sup> il compito di decidere in via definitiva sui ricorsi avverso i provvedimenti in materia di prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), già vigenti per l'indennità ordinaria di disoccupazione. La norma estende anche alla materia *de qua* la procedura di carattere giustiziale per le controversie insorte tra l'autore del reclamo e l'amministrazione prima che esse siano trasferite in sede giurisdizionale, differenziandosi, secondo il costante orientamento giurisprudenziale <sup>2</sup>, dalle procedure di autotutela, inerenti alla funzione di amministrazione attiva, in base alle quali l'amministrazione può, d'ufficio o su denuncia, eliminare o correggere, per ragioni di interesse pubblico, gli atti illegittimi o inopportuni venuti in essere nell'ambito della sua sfera di azione.

La "nuova" competenza integra il già consistente elenco dell'art. 46, comma 1, della l. 9 marzo 1989, n. 88, di cui fanno parte le prestazioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e di superstiti dei lavoratori dipendenti; le prestazioni del Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto; le prestazioni delle gestioni dei lavoratori autonomi (ivi comprese quelle relative ai trattamenti familiari di loro competenza); le prestazioni della gestione speciale di previdenza a favore dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere; la pensione sociale; le prestazioni economiche di malattia, ivi comprese quelle dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, e per la maternità; i trattamenti familiari; l'assegno per congedo matrimoniale; ed, infine, il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati.

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 34 del d.P.R. n. 639 del 1970, il comitato provinciale è composto da undici rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei quali uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda, da tre rappresentanti dei datori di lavoro, da tre rappresentanti dei lavoratori autonomi; dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione (o dal direttore dell'ispettorato provinciale del lavoro), dal direttore della locale ragioneria provinciale dello Stato ed, infine, dal dirigente della sede provinciale dell'Istituto.

<sup>2</sup> Cfr. Cass. Civ., 6 febbraio 2006, n. 2469 in *GCM*, 2006, 2.

Si aggiunga che il comma 43 dell'art. 2 assegna al Comitato amministratore dell'Inps <sup>3</sup> il compito di decidere in unica istanza, ai sensi dell'art. 26, comma 1, lett. e), della l. n. 88/1989, sui ricorsi promossi in materia di contribuzione di finanziamento di cui ai commi da 25 a 39 dell'art. 2 del provvedimento in commento, applicando le norme sui termini di cui all'art. 47, commi 3 e 4, della l. 9 marzo 1989, n. 88.



## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 42 e 43 – Contenzioso

- È devoluto al Comitato provinciale dell'Inps la competenza a decidere in via definitiva i ricorsi avverso i provvedimenti in materia di prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego, già vigenti per l'indennità ordinaria di disoccupazione.
- È devoluto al Comitato amministratore dell'Inps la competenza a decidere in unica istanza i ricorsi promossi in materia di contribuzione di finanziamento, applicando le norme sui termini di cui all'art. 47, commi 3 e 4, della legge 9 marzo 1989, n. 88.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Contenzioso

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
All'art. 46, comma 1, della l. 9 marzo 1989, n. 88, dopo la lettera d) è inserita la seguente: «d-bis) le prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego».	È devoluto al Comitato provinciale dell'INPS il compito di decidere in via definitiva sui ricorsi avverso i provvedimenti in materia di prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego	
Ai contributi di cui ai commi da 25 a 39 si applica la disposizione di cui all'art. 26, comma 1, lett. e), della l. 9 marzo 1989, n. 88.	È assegnato al Comitato amministratore dell'INPS il compito di decidere in unica istanza sui ricorsi promossi in materia di contribuzione di finanziamento.	

<sup>3</sup> Il comitato amministratore è presieduto dal vicepresidente dell'Istituto scelto tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti e composto oltre che dal vicepresidente medesimo, da cinque rappresentanti dei lavoratori dipendenti e da tre rappresentanti dei datori di lavoro in seno al consiglio di amministrazione, nominati dal consiglio medesimo, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei voti, nonché da un rappresentante rispettivamente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del Tesoro, con qualifica non inferiore a primo dirigente (art. 25, comma 1, l. n. 88 del 1989).

## Articolo 2, commi 45-46, 64-66 – Ammortizzatori sociali

### La disciplina degli ammortizzatori sociali: il regime transitorio

di Licya Vari, Silvia Spattini

Nel delineare il nuovo assetto del sistema degli ammortizzatori sociali che sarà completamente operativo dal 1° gennaio 2017, il legislatore ha previsto un regime transitorio valido per il periodo 2013-2016, che permetta una transizione graduale e contemporaneamente continui ad assicurare tutela ai lavoratori che necessitano di forme di integrazione al reddito in particolare con riferimento al permanere della crisi economica.

Con riferimento alla transizione relativa agli eventi di disoccupazione, l'art. 2, comma 45 prevede una fase transitoria per gli anni dal 2013 al 2015, durante la quale si assiste ad un graduale incremento della durata dell'indennità di disoccupazione.

Eventi intercorsi nel	Durata dell'erogazione
2013	<ul style="list-style-type: none"><li>- 8 mesi per i lavoratori con età inferiore a 50 anni</li><li>- 12 mesi per i lavoratori età pari/superiore a 50 anni</li></ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- 8 mesi per i lavoratori con età inferiore a 50 anni</li><li>- 12 mesi per i lavoratori di età compresa tra 50 e 54 anni</li><li>- 14 mesi per i lavoratori di età pari/superiore a 55 anni nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni</li></ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"><li>- 10 mesi per i lavoratori con età inferiore a 50 anni</li><li>- 12 mesi per i lavoratori di età compresa tra 50 e 54 anni</li><li>- 16 mesi per i lavoratori di età pari/superiore a 55 anni, nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi due anni</li></ul>

Al comma seguente si definisce una progressiva riduzione della durata dell'attuale indennità di mobilità, a partire dal 2013 fino al suo esaurimento entro il 2016. Per il periodo transitorio dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2016, vengono rivisti i periodi massimi di godimento dell'indennità di mobilità per i lavoratori aventi diritto ai sensi dell'art. 7, commi 1 e 2 della l. 23 luglio 1991, n. 223.

Periodo collocamento in mobilità	Godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1	Godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 2
1° gennaio 2013 – 31 dicembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 24 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 48 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>
1° gennaio 2014 – 31 dicembre 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 30 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 18 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 30 per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 42 per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>
1° gennaio 2015 – 31 dicembre 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 18 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>
1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 50 anni</li> <li>- 18 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni</li> <li>- 18 per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni</li> <li>- 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni</li> </ul>

Infine, l'art. 2, comma 64 conferma infine che nel periodo 2013-2016, al fine di garantire una migliore transizione dal vecchio al nuovo sistema, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze potrà disporre, in deroga alla normativa vigente e sulla base di specifici accordi governativi, la concessione di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità.

Le risorse finanziarie da cui attingere per i trattamenti in deroga, erogabili anche senza soluzione di continuità ed in ogni caso per periodi non superiori a dodici mesi, sono le risorse destinate a tale scopo nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione. Fondo per il quale è previsto un rifinanziamento in misura pari a 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, 700 milioni per il 2015 e 400 milioni per il 2016.

Inoltre si ribadisce la possibilità che i trattamenti in deroga concessi ai sensi dell'art. 33, comma 21 della l. 12 novembre 2011, n. 138 possano essere prorogati di ulteriori dodici mesi. Il loro importo subirà una decurtazione del 10% nel caso di prima proroga, del 30% per la seconda e del 40% in caso di terza proroga. Viene anche ribadito l'obbligo per il lavoratore che usufruisce di proroghe successive alla seconda di frequenza a specifici programmi di reimpiego.





Su quest'ultimo aspetto tuttavia, il disegno di legge approvato in Senato ha apportato una piccola ma importante modifica: è stato eliminato il riferimento all'ente organizzatore dei programmi di reimpiego, ovvero le regioni. La norma così congegnata, facendo solo riferimento a «specifici programmi di reimpiego», apre ad alcuni dubbi: quali soggetti, oltre le regioni, potranno erogare tali programmi? Se, come è intuitivo pensare, saranno necessarie procedure autorizzatorie, chi dovrà rilasciarle e chi avrà l'obbligo di controllare la bontà dei programmi erogati?


## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 45-46, 64-66 – Ammortizzatori sociali

- Il Legislatore della riforma nel delineare un nuovo assetto di ammortizzatori sociali, completamente operativo a partire dal 1° gennaio 2017, ha previsto un regime transitorio valido per il periodo 2013-2016. Il nuovo assetto vedrà gradualmente venire meno l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola e l'indennità di mobilità
- Per quanto attiene le perdite occupazionali che si verificheranno nel periodo 2013-2016 l'indennità verrà erogata con una diversa modulazione:
  - a) Eventi intercorsi nell'anno 2013:
    - 8 mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore a 50 anni;
    - 12 mesi per i lavoratori con età anagrafica pari/superiore a 50 anni
  - b) Eventi intercorsi nell'anno 2014:
    - 8 mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore a 50 anni;
    - 12 mesi per i lavoratori con età anagrafica compresa tra 50 e 54 anni;
    - 14 mesi per i lavoratori con età anagrafica pari/superiore a 55 anni (nei limiti di contribuzione degli ultimi due anni)
  - c) Eventi intercorsi nell'anno 2014:
    - 10 mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore a 50 anni;
    - 12 mesi per i lavoratori con età anagrafica compresa tra 50 e 54 anni;
    - 16 mesi per i lavoratori con età anagrafica pari/superiore a 55 anni (nei limiti di contribuzione degli ultimi due anni)
- Per quanto attiene l'indennità di mobilità (ai sensi dell'art. 7, commi 1 e 2 della l. 23 luglio 1991, n. 223), è stata prevista la graduale riduzione della durata a partire dal 1° gennaio 2013 e fino al suo esaurimento al 31 dicembre 2016:
  - a) 1° gennaio 2013 – 31 dicembre 2013: godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
    - 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
    - 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
    - 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
 godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
    - 24 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
    - 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
    - 48 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
  - b) 1° gennaio 2014 – 31 dicembre 2014: godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
    - 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
    - 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
    - 30 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
 godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
    - 18 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
    - 30 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;

- 42 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
- c) 1° gennaio 2015 – 31 dicembre 2015: godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
  - 18 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
  - 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
- godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
  - 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
  - 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
- d) 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2016: godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
- 12 mesi per i lavoratori fino a 50 anni;
  - 18 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni;
- godimento indennità lavoratori ex art. 7, comma 1
- 12 mesi per i lavoratori fino a 40 anni;
  - 18 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni;
  - 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni
- Sempre nel periodo transitorio 2013-2016, con l'intento di favorire una migliore transizione ed assicurare la necessaria tutela ai lavoratori colpiti da crisi occupazionali, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potrà disporre in deroga alla normativa vigente e sulla base di accordi specifici, la concessione di trattamenti di mobilità e di integrazione salariale. I trattamenti:
    - potranno essere erogati senza soluzione di continuità;
    - potranno essere erogati per periodi non superiori a dodici mesi
    - le risorse finanziarie cui attingere saranno quelle a tal fine destinate dal Fondo sociale per occupazione e formazione;
    - il Fondo verrà rifinanziato di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 – 2014; 700 milioni per il 2015 e di 400 milioni per il 2016.
  - I trattamenti in deroga concessi ai sensi della legge finanziaria per il 2012 possono essere prorogati di ulteriori dodici mesi. Il loro importo verrà decurtato del 10% nel caso di prima proroga, del 30% per la seconda e del 40% in caso di terza proroga. Il legislatore ribadisce che per il lavoratore che usufruisce di proroghe successive alla seconda resta fermo l'obbligo di frequenza a specifici programmi di reimpiego (senza la specificazione di quale sia l'ente autorizzato all'erogazione dei suddetti programmi).

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Ammortizzatori sociali</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Viene definito un sistema di progressivo aumento dell'indennità di disoccupazione nel periodo transitorio 2013-2015.</p> <p>L'incremento è rimodulato in base a: l'anno in cui si è verificata la cessazione dalla precedente occupazione; l'età anagrafica del lavoratore interessato</p>	<p>Si apprezza soprattutto la gradualità con cui il legislatore ha voluto ridefinire l'istituto</p>	
<p>Viene definita una riduzione progressiva della durata dell'attuale indennità di mobilità per tutti i lavoratori aventi diritto ai sensi dell'art. 7, commi 1 e 2 della l. n. 223/1991</p>	<p>Anche in questo caso, nell'ottica di favorire una migliore transizione dal vecchio al nuovo regime di ammortizzatori sociali, si è prevista una riduzione graduale dell'indennità di mobilità, capace di accompagnare eventuali situazioni di crisi occupazionali nel periodo 2013-2016</p>	
<p>La durata dell'indennità viene rimodulata in base a: l'anno di collocamento in mobilità; l'età anagrafica del lavoratore interessato; la riconducibilità del lavoratore interessato alla categoria di cui all'art. 7, comma 1 l. n. 223/1991 ovvero alla categoria di cui all'art. 7, comma 2 l. n. 223/1991</p>	<p>La disposizione ben può essere giudicata soprattutto a fronte della sua progressività</p>	
<p>Nel periodo transitorio 2013 -2016, è ancora possibile la concessione in deroga di trattamenti di mobilità e di integrazione salariale.</p> <p>I trattamenti saranno erogabili anche senza soluzione di continuità e per un periodo massimo di 12 mesi. Le risorse finanziarie da cui attingere saranno quelle a tale scopo destinate nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione</p>	<p>La possibilità di ricorrere a trattamenti in deroga si piega con il perdurare della crisi economica ed occupazionale</p>	

<p>I trattamenti in deroga concessi sulla base dell'art. 33, comma 21, l. n. 138/2011 possono subire una proroga di 12 mesi. L'importo del trattamento subirà una decurtazione del 10% in caso di prima proroga, del 30% in caso di seconda e del 40% in caso di terza proroga. Il lavoratore che usufruisce di proroghe successive alla seconda deve frequentare specifici programmi di reimpiego</p>	<p>Prevedendo la possibilità di trattamenti in deroga sulla base della legge di stabilità 2012, il legislatore ha deciso di seguire una linea di continuità rispetto a quanto fatto in questi anni. Tuttavia, desta non poche perplessità l'eliminazione di qualsiasi riferimento dell'ente erogatore dei programmi di reimpiego. Oltre le regioni (prima espressamente indicate) quali altri enti potranno organizzarli? Chi dovrà rilasciare eventuali autorizzazioni e chi dovrà controllare la bontà dei programmi erogati? Forse si rischia di creare un vero e proprio "mercato" dei programmi di reimpiego di scarsa qualità che potrebbe sfuggire a monitoraggio e controllo</p>	
--	--	---



**Articolo 2, commi 51-56**

**Indennità *una tantum*  
per i collaboratori coordinati e continuativi**

di Silvia Spattini

La volontà di prevedere una misura di sostegno al reddito rivolta ai collaboratori coordinati e continuativi persegue l'obiettivo di tutelare sotto questo profilo tutti i lavoratori che, indipendentemente dalla loro condizione di autonomia o subordinazione, patirebbero dal punto di vista economico l'assenza del lavoro.

Infatti, l'assicurazione sociale per l'impiego (di cui all'articolo 2, comma 1), come l'indennità di disoccupazione (di cui all'articolo 19, del regio decreto 14 aprile 1939, n. 636), è riservata ai lavoratori subordinati, mentre ne sono esclusi i lavoratori autonomi. Tuttavia, un buon numero di collaboratori coordinati e continuativi, in particolare se svolgono la loro attività in regime di monocommittenza, benché giuridicamente autonomi, spesso risultano essere economicamente dipendenti.

È proprio per tale ragione che già nel 2008, anche a seguito del manifestarsi degli effetti della crisi economica, si ritenne opportuno introdurre una forma di sostegno al reddito per i collaboratori coordinati e continuativi in monocommittenza, in caso di assenza di lavoro. Trattandosi di lavoratori autonomi, fu coerentemente esclusa l'estensione della indennità di disoccupazione, mentre si optò per una misura *una tantum* erogata in unica soluzione, disciplinata dall'articolo 19, comma 2, del decreto legge n. 185/2008<sup>1</sup>.

Ora, l'articolo 2, comma 51 del disegno di legge conferma e mette a regime tale meccanismo a decorrere dall'anno 2013.

L'indennità *una tantum* è riservata, come detto, ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (quindi non iscritti contestualmente ad altre casse o gestioni) e che abbiamo operato, nell'anno precedente, in regime di monocommittenza.

Per avere diritto alla prestazione, inoltre, i collaboratori devono soddisfare congiuntamente diverse condizioni, tra le quali un requisito reddituale e requisiti contributivi. Più dettagliatamente, nell'anno precedente, il reddito lordo complessivo – soggetto a imposizione fiscale – non deve superare i 20.000 euro. Tale limite reddituale sarà annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie. I requisiti contributivi richiedono, invece, l'accreditamento alla

---

<sup>1</sup> Come sostituito dall'art. 2, comma 130, l. n. 191/2009.

Gestione separata dell'Inps almeno quattro mensilità nell'anno precedente e almeno una mensilità nell'anno di riferimento.

Un ulteriore requisito per l'accesso alla misura di sostegno al reddito consiste in un periodo ininterrotto di disoccupazione (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 18) di almeno due mesi nell'anno precedente. Anche nella disciplina previgente (articolo 19, comma 2, decreto legge 29 novembre 2008, n. 185) era previsto il requisito dell'assenza di un contratto di lavoro da almeno due mesi, tuttavia nella nuova normativa tale condizione deve essere certificato attraverso lo stato di disoccupazione. Inoltre, viene spostato il periodo di riferimento della disoccupazione dall'anno in corso nella disciplina previgente, all'anno precedente.

L'indennità *una tantum* consiste in una prestazione corrispondente al 5 per cento del minimale annuo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali<sup>2</sup> – di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 1990, n. 233 – moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate nell'anno precedente (almeno quattro mensilità) e quelle non coperte da contribuzione.

La prestazione viene erogata in un'unica soluzione se di importo pari o inferiore a 1.000 euro oppure in quote mensili di importo pari o inferiore a 1.000 euro se superiore.

I collaboratori coordinati e continuativi che abbiano maturato il diritto all'indennità *una tantum* alla data del 31 dicembre 2012 sulla base dei requisiti vigenti entro tale data ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 hanno diritto all'accesso e al trattamento nella misura prevista da tale norma.

Sono state inoltre previste altre disposizioni transitorie dirette, in particolare, ad ampliare l'ambito di applicazione della prestazione per gli anni 2013, 2014 e 2015, anche in considerazione del protrarsi della crisi economica e del possibile incremento del numero di collaboratori che resteranno senza contratto in considerazione delle modifiche, in funzione restrittiva, apportate alla disciplina dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Infatti, in questo periodo, il requisito contributivo relativo all'anno precedente è ridotto da quattro a tre mensilità. Con riferimento all'ammontare della *una tantum*, nella fase transitoria la percentuale per il calcolo dell'importo dell'indennità è il 7 per cento, invece del 5 per cento come previsto a regime, del minimale annuo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali, sempre da moltiplicare per il minor numero tra le mensilità accreditate nell'anno precedente (almeno quattro mensilità) e quelle non coperte da contribuzione.

La prestazione *una tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi è finanziata attraverso le risorse stanziare dal comma 1 dell'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, a cui si aggiungono 60 milioni di euro per ogni anno.

Inoltre, nell'ambito del monitoraggio ai sensi dell'articolo 1, comma 2, è prevista una attività di verifica circa la capacità della misura in oggetto di realizzare l'obiettivo di tutela dei collaboratori coordinati e continuativi destinatari della stessa. In caso di valutazione di inadeguatezza della stessa, viene già nella legge ipotizzata una sua sostituzione con la "mini-ASpl" di cui all'articolo 2, comma 20 della legge in commento.

L'indennità *una tantum* di cui all'articolo 2, comma 55, come ricordato, mette a regime e sostituisce la misura di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, che conseguentemente viene abrogata. Tale abrogazione è infatti disposta dal comma 69, lettera a) dall'articolo 2 della disposizione in commento. Stupisce, perciò, rilevare al comma 52 dell'articolo 2 del medesimo provvedimento, l'abrogazione delle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 19 del decreto

---

<sup>2</sup> Il minimale annuo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali viene fissato annualmente dall'Inps mediante circolare. Per il 2012, è fissato dalla circolare Inps n. 16 del 3 febbraio 2012 in 14.930,00 euro.

legge 29 novembre 2008, n. 185, che non si riferiscono alla previgente *una tantum*, ma al contrario alle indennità di disoccupazione utilizzate in caso di sospensione e per gli apprendisti.

### Conclusioni

Si ritiene positivo la messa a regime della misura sperimentale di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 disegnata appositamente per una tipologia di lavoratori autonomi, ma economicamente dipendenti. Proprio per la loro natura autonoma, anche in passato, non si è ritenuto opportuno garantire una sicurezza del reddito semplicemente estendendo le misure destinate ai lavoratori subordinati.




Proprio per questa ragione, risulta sostanzialmente incoerente l'ipotizzare, già in sede di questo provvedimento, la sostituzione dell'*una tantum* con la "mini-ASpl", nel caso la misura in commento non realizzi l'obiettivo di tutela dei collaboratori coordinati e continuativi a seguito del monitoraggio previsto dall'articolo 1, comma 2.





## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 2, commi 51-56 Indennità una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi

- È istituita una indennità *una tantum* riservata ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (quindi non iscritti contestualmente ad altre casse o gestioni) e che abbiano operato, nell'anno precedente, in regime di monocommittenza.
- I requisiti di accesso alla prestazione sono:  
nell'anno precedente:
  - reddito lordo complessivo – soggetto a imposizione fiscale – non deve superare a 20.000 euro
  - accreditate alla gestione separata non meno di 4 mensilità
  - almeno due mesi ininterrotti di disoccupazionenell'anno di riferimento:
  - accreditata alla gestione separata almeno 1 mensilità.
- L'ammontare della prestazione corrisponde nel 5% del minimale annuo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate nell'anno precedente (almeno quattro mensilità) e quelle non coperte da contribuzione.
- L'indennità *una tantum* è erogata in un'unica soluzione se di importo pari o inferiore a 1.000 euro oppure in quote mensili di importo pari o inferiore a 1.000 euro se superiore.
- I collaboratori coordinati e continuativi che abbiano maturato il diritto all'indennità *una tantum* alla data del 31 dicembre 2012 accedono al trattamento sulla base dei requisiti vigenti ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185.
- Per gli anni 2013, 2014 e 2015, è previsto un periodo transitorio, durante il quale:
  - il requisito contributivo relativo all'anno precedente è ridotto da 4 a 3 mensilità,

- la percentuale per il calcolo dell'ammontare della *una tantum* è il 7 per cento.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Indennità <i>una tantum</i></b> <b>per i collaboratori coordinati e continuativi</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>È istituita una indennità <i>una tantum</i> riservata ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (quindi non iscritti contestualmente ad altre casse o gestioni) e che abbiano operato, nell'anno precedente, in regime di monocommittenza.</p> <p>I requisiti di accesso alla prestazione sono:</p> <p>nell'anno precedente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reddito lordo complessivo – soggetto a imposizione fiscale – non deve superiore a 20.000 euro</li> <li>- accreditate alla gestione separata non meno di 4 mensilità</li> <li>- almeno due mesi ininterrotti di disoccupazione</li> </ul> <p>nell'anno di riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accreditata alla gestione separata almeno 1 mensilità</li> </ul>	<p>Mette a regime della misura sperimentale di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185.</p>	
<p>L'ammontare della prestazione corrisponde nel 5% del minimale annuo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate nell'anno precedente (almeno quattro mensilità) e quelle non coperte da contribuzione.</p>	<p>Il parametro per il calcolo è il minimale contributivo, invece che il reddito dell'anno precedente.</p>	
<p>L'indennità <i>una tantum</i> è erogata</p>		

<p>in un'unica soluzione se di importo pari o inferiore a 1.000 euro oppure in quote mensili di importo pari o inferiore a 1.000 euro se superiore</p>		
<p>I collaboratori coordinati e continuativi che abbiano maturato il diritto all'indennità una tantum alla data del 31 dicembre 2012 accedono al trattamento sulla base dei requisiti vigenti ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185</p>	<p>I collaboratori che hanno acquisito il diritto nel 2012 accedono all'una tantum secondo la normativa attuale.</p>	
<p>Abrogazione delle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185</p>	<p>Le norme qui abrogate non riguardano l'una tantum, ma al contrario le indennità di disoccupazione utilizzate in caso di sospensione e per gli apprendisti. Infatti, la normativa previgente in materia di una tantum è disciplinata dall'articolo 19, comma 2 di quel provvedimento.</p>	
<p>Per gli anni 2013, 2014 e 2015, è previsto un periodo transitorio, durante il quale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il requisito contributivo relativo all'anno precedente è ridotto da 4 a 3 mensilità,</li> <li>- la percentuale per il calcolo dell'ammontare della una tantum è il 7 per cento.</li> </ul>	<p>È stato previsto un regime transitorio con condizioni più vantaggiose, anche in considerazione del perdurare della crisi economica e del possibile incremento del numero di collaboratori che resteranno senza contratto in considerazione delle modifiche, in funzione restrittiva, apportate alla disciplina dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa.</p>	
<p>Nell'ambito del monitoraggio ai sensi dell'art. 1, comma 2, è prevista una verifica della capacità dell'una tantum di realizzare l'obiettivo di tutela dei collaboratori coordinati e continuativi destinatari della stessa. In caso di valutazione di inadeguatezza, viene già nella legge ipotizzata una sua sostituzione con la "mini-ASpl" di cui all'art. 2, comma 20 della legge in commento.</p>	<p>Ciò pare incoerente con la natura autonoma dei collaboratori coordinati e continuativi per i quali è stato infatti individuata una forma di tutela del reddito differente da quella dei lavoratori subordinati.</p>	

**Articolo 2, comma 57**

**Aumento contributivo lavoratori iscritti Gestione separata**

**Gestione separata: l'aumento dei contributi**

di Josef Tschöll

L'art. 2, comma 57, del d.d.l. 3249-A prevede un nuovo e notevole aumento dell'aliquota contributiva sui compensi e redditi percepiti dai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS <sup>1</sup>, modificando l'art. 1, comma 79 della l. 24 dicembre 2007, n. 247. Si tratta del secondo intervento, in un periodo breve, sulle aliquote contributive dopo quello già operato di recente dall'art. 22, comma 1, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità).

Inizialmente il contributo di finanziamento dovuto alla gestione separata dell'INPS era stato fissato dall'art. 2, comma 29, della l. n. 335/1995 a un livello molto contenuto (pari al 10%). Tuttavia, il livello di contribuzione è stato progressivamente e rapidamente incrementato. In particolare la l. 24 dicembre 2007, n. 247 ha previsto l'innalzamento della contribuzione previdenziale fino al 26% per gli iscritti alla gestione separata che non fossero assicurati presso altre forme obbligatorie, mentre per i rimanenti iscritti l'aliquota contributiva è stata stabilita in misura pari al 17%. L'obiettivo dell'operazione era da una parte il finanziamento delle nuove prestazioni (assistenziali come maternità, assegno al nucleo familiare, malattia) e dall'altra l'incremento della tutela previdenziale (il calcolo della pensione nella gestione separata è fatto esclusivamente con il sistema contributivo). L'aumento della contribuzione aveva però anche un'altra finalità, quella di elevare il costo del lavoro per queste tipologie di rapporti di lavoro e scoraggiare di conseguenza il loro utilizzo <sup>2</sup>. In fondo, si ritiene che il motivo di questo ulteriore innalzamento delle aliquote non sia diverso.

L'aumento delle aliquote contributive avrà sicuramente l'effetto che molti rapporti di collaborazione non saranno nemmeno attivati oppure, quelli già in corso, saranno risolti (anche in vista dell'ulteriore stretta sulle collaborazioni a progetto e i soggetti autonomi con partita IVA). Non è però così pacifico che tutti questi rapporti diventeranno lavoro subordinato a tempo indeterminato. Si ritiene che sia molto elevato il rischio per questi lavoratori di diventare disoccupati oppure che questi rapporti tornino nel sommerso. Un altro scenario, potrebbe essere anche quello di una ulteriore migrazione dal lavoro subordinato verso l'area, cosiddetta, dei parasubordinati, accelerando così il processo di creazione di una sorta di lavoratori subordinati di categoria inferiore. Proprio ciò che il Legislatore intende evitare. A fronte delle

---

<sup>1</sup> Prevista dall'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995.

<sup>2</sup> Cesare Damiano *Il lavoro interrotto* – Rizzoli 2008, pag. 200: "Anche per i rapporti di lavoro flessibili devono essere pagati contributi uguali a quelli previsti per i lavoratori stabili".

nuove rigidità introdotte con il d.d.l., le imprese potrebbero comunque essere interessate a utilizzare la maggiore flessibilità e i minori costi delle collaborazioni coordinate e continuative. Trattandosi di rapporti di lavoro correttamente comunicati non si applicherà la maxisanzione per il lavoro nero, ma solamente le sanzioni per le eventuali differenze contributive e per le violazioni formali (LUL etc.). Chi sceglie questa via, potrà eventualmente affrontare un contenzioso sulla natura autonoma oppure subordinata del rapporto di lavoro.

Infine, rimane poi anche il problema dell'aumento dei costi per alcuni soggetti, in particolare i professionisti con partita IVA senza albo professionale e iscritti alla gestione separata, che operano comunque correttamente e che non hanno il problema di nascondere rapporti di lavoro subordinato (per esempio i tributaristi con studio professionale). Difficilmente questi soggetti potranno caricare l'aumento delle aliquote ai propri clienti.

Il peso dei contributi per i lavoratori iscritti alla Gestione separata e che non sono assicurati presso altre forme obbligatorie risulta così molto più elevata rispetto a quella prevista per la gestione commercianti <sup>3</sup> (nel 2012: 21,39% fino al reddito di 44.204,00 euro e 22,39% con reddito da 44.204,01 a 73.673,00 euro per titolari e soci; è ridotta al 18,39% e 19,39% per i collaboratori familiari con età inferiore a 21 anni e gli stessi limiti di reddito previsti per titolari e soci) e artigiani (nel 2012: 21,30% fino al reddito di 44.204,00 euro e 22,30% con reddito da 44.204,01 a 73.673,00 euro per titolari e soci; è ridotta al 18,30% e 19,30% per i collaboratori familiari con età inferiore a 21 anni e gli stessi limiti di reddito previsti per titolari e soci), ma ancora inferiore rispetto alla contribuzione complessiva prevista per i lavoratori dipendenti.

Si propone di seguito una sintesi della contribuzione alla gestione separata che evidenzia come in un periodo relativamente breve (dal 2005 al 2010) la contribuzione è aumentata quasi del 9% e come adesso il costo salirà nuovamente (dal 2012 al 2018) di un'ulteriore 6%. In totale l'aumento contributivo, dal 2004 al 2018, per i non iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria sarà così pari al 15,92%.

Anno	Aliquote contributive non iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria ❶			Aliquote contributive pensionati e iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria ❶		
	IVS	Malattia, ANF, maternità	Totale	IVS	IVS (titolari di pensione diretta) ❷	Totale
1996	10		10	10		10
1997	10		10	10		10
1998	11,5	0,5	12	10		10
1999	11,5	0,5	12	10		10
2000	12,5	0,5	13	10		10
2001	12,5	0,5	13	10		10
2002	13,5	0,5	14	10		10
2003	13,5	0,5	14	10	12,5	10/12,5
2004	17,3/18,3	0,5	17,8/18,8❸	10	15	10/15

<sup>3</sup> Circ. INPS n. 14/2012.

2005	17,5/18,5	0,5	18/19	10	15	10/15
2006	17,7/18,7	0,5	18,2/19,2	10	15	10/15
2007 (fino al 06.11.2007)	23	0,5	23,5	16		16
2007 (dal 07.11.2007)	23	0,72	23,72	16		16
2008	24	0,72	24,72	17		17
2009	25	0,72	25,72	17		17
2010	26	0,72	26,72	17		17
2011	26	0,72	26,72	17		17
2012	27	0,72	27,72	18		18
2013	28	0,72	28,72	19		19
2014	29	0,72	29,72	20		20
2015	30	0,72	30,72	21		21
2016	31	0,72	31,72	22		22
2017	32	0,72	32,72	23		23
2018	33	0,72	33,72	24		24
<p>❶ Obbligo contributivo entro il tetto del massimale contributivo annuo;  ❷ Dal 2003 – 2006 vi era un obbligo contributivo differente per iscritti ad una gestione prev. oblig. e i titolari di pensione diretta;  ❸ dal 2004 – 2006 l'aliquota contributiva era differente per coloro che superavano la prima fascia di retribuzione pensionabile.</p>						



## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articoli 2, comma 57 Aumento contributivo lavoratori iscritti Gestione separata


- **Contribuzione.** È previsto un nuovo e notevole aumento dell'aliquota contributiva sui compensi e redditi percepiti dai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS. L'aumento servirà per aumentare la tutela previdenziale ed è finalizzato a scoraggiare l'utilizzo dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (a progetto) aumentando i relativi costi. Viene disposto un aumento progressivo dei contributi previdenziali nel periodo dal 2013 al 2018 fino a raggiungere un'aliquota del 33% (alla quale si aggiunge lo 0,72% per le prestazioni di maternità, malattia, assegni familiari).

Anno	Aliquote contributive non iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria			Aliquote contributive pensionati e iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria	
	IVS	Malattia, maternità	ANF, Totale	IVS	Totale
2011	26	0,72	26,72	17	17
2012	27	0,72	27,72	18	18
2013	28	0,72	28,72	19	19
2014	29	0,72	29,72	20	20
2015	30	0,72	30,72	21	21
2016	31	0,72	31,72	22	22
2017	32	0,72	32,72	23	23
2018	33	0,72	33,72	24	24

- Il peso dei contributi per i lavoratori iscritti alla gestione separata e che non sono assicurati presso altre forme obbligatorie risulta così molto più elevato rispetto a quello per la gestione INPS commercianti/artigiani ma ancora inferiore rispetto alla contribuzione complessiva prevista per i lavoratori dipendenti

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Aumento contributivo lavoratori iscritti Gestione separata

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Aumento dell'aliquota contributiva sui compensi e redditi percepiti dai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, fino a raggiungere un'aliquota del 33% nel 2018</p>	<p>Difficile valutare gli effetti dell'aumento. Si ritiene che la probabilità di un minore utilizzo dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (e di risoluzione dei rapporti già in corso) sia elevata. In molti casi questi rapporti di lavoro potrebbero tornare nel sommerso.</p> <p>Un altro effetto potrebbe essere anche quello di una ulteriore migrazione dal lavoro subordinato verso l'area dei parasubordinati, accelerando così il processo di creazione di una sorta di lavoratori subordinati di categoria inferiore.</p> <p>Rimane anche il problema dell'aumento dei costi per alcuni soggetti (professionisti con partita IVA senza albo professionale e iscritti alla gestione separata) che operano comunque correttamente e non nascondo rapporti di natura subordinata.</p>	

## Articoli 2, comma 68 – Gestione autonoma coltivatori diretti Imprenditori agricoli professionali: l'aumento dei contributi

di Josef Tschöll

L'art. 2, comma 68, del d.d.l. 3249-A prevede che, con effetto dal 1° gennaio 2013, le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo di cui alle tabelle B e C dell'allegato 1 del d.l. n. 201/2011 ("decreto Monti" convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214), si applicano ai lavoratori iscritti alla gestione autonoma coltivatori diretti, mezzadri e coloni dell'INPS che non fossero già interessati dalla predetta disposizione incrementale.

Con il decreto Monti le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo dei lavoratori coltivatori diretti, mezzadri e coloni iscritti alla relativa gestione autonoma dell'INPS sono state rideterminate. Le aliquote subiranno un graduale incremento e unificazione nei prossimi anni. Saranno così unificate al 24% le aliquote contributive per tutti questi lavoratori autonomi dall'anno 2018 in poi, eliminando anche la contribuzione ridotta per i lavoratori con età inferiore a 21 anni nel settore agricolo.

Il decreto Monti si riferiva, però, unicamente ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni e non menzionava anche l'altra categoria di lavoratori autonomi del settore agricolo che è rappresentata dagli imprenditori agricoli professionali. L'inserimento di una norma che adesso si riferisce a coloro "che non fossero già interessati dalla predetta disposizione incrementale" rivela una probabile dimenticanza nel primo provvedimento, ora recuperati dal 2013 in poi. Lo stesso INPS <sup>1</sup> ha precisato di recente che le aliquote da applicare agli imprenditori agricoli professionali rimangono immutate e l'aumento partirà dal 2013.

Più in generale i rapporti di lavoro in agricoltura possono essere classificati in tre grandi gruppi ai quali trovano applicazione poi le varie discipline di natura generale oppure speciali del settore.

Categoria	Disciplina
Lavoratori autonomi	Coltivatore diretto (CD) e imprenditore agricolo professionale (IAP).
Lavoratori associati	Mezzadri (art. 2141 c.c.), coloni parziari (art. 2164 c.c.) e soccidari (art. 2170 c.c.).
Lavoratori subordinati e assimilati	Vi rientrano tutte le tipologie dei rapporti di lavoro di natura

<sup>1</sup> Circ. INPS n. 75/2012.

	subordinata previsti dalla normativa in materia del lavoro. Sono assimilati i piccoli coloni (art. 8, comma 2, l. n. 334/1968), i compartecipanti individuali (art. 56 l. n. 203/1982) e familiari.
--	---

È imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) 1257/1999, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c., direttamente o in qualità di socio di società, almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il 50% del proprio reddito globale da lavoro (art. 1, d.lgs. n. 99/2004).

L'art. 24, comma 23, del d.l. n. 201/2011 aumenta, con effetto dal 1° gennaio 2012, le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo dei lavoratori coltivatori diretti, mezzadri e coloni iscritti (la norma non menzionava espressamente gli IAP - dopo l'approvazione del d.d.l. 3249-A sarà applicabile anche a loro) alla relativa gestione autonoma dell'INPS (vedi riquadri 1 e 2, tabelle B e C - allegato A - l. n. 214/2011).

Tabella B - Aliquote di finanziamento (1)

Anno	Zona normale		Zona svantaggiata	
	Maggiore di 21 anni	Minore di 21 anni	Maggiore di 21 anni	Minore di 21 anni
2012	21,6%	19,4%	18,7%	15,0%
2013	22,0%	20,2%	19,6%	16,5%
2014	22,4%	21,0%	20,5%	18,0%
2015	22,8%	21,8%	21,4%	19,5%
2016	23,2%	22,6%	22,3%	21,0%
2017	23,6%	23,4%	23,2%	22,5%
dal 2018	24,0%	24,0%	24,0%	24,0%

Tabella C - Aliquote di computo (2)

Anni	Aliquota di computo
2012	21,6%
2013	22,0%
2014	22,4%
2015	22,8%
2016	23,2%
2017	23,6%
dal 2018	24,0%


## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articoli 2, comma 68 – Gestione autonoma coltivatori diretti

- Dal 1° gennaio 2013, le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo di cui alle tabelle B e C dell'allegato 1 del d.l. n. 201/2011 ("decreto Monti" convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214), si applicano ai lavoratori iscritti alla gestione autonoma coltivatori diretti, mezzadri e coloni dell'INPS che non fossero già interessati dalla predetta disposizione incrementale.
- Le aliquote dei lavoratori autonomi nel settore agricolo subiranno un graduale incremento e unificazione nei prossimi anni. Saranno così unificate al 24% le aliquote contributive per tutti questi lavoratori autonomi dall'anno 2018 in poi, eliminando anche la contribuzione ridotta per i lavoratori con età inferiore a 21 anni nel settore agricolo.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Gestione autonoma coltivatori diretti

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Dal 1° gennaio 2013, le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo di cui alle tabelle B e C dell'allegato 1 del d.l. n. 201/2011 ("decreto Monti" convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214), si applicano ai lavoratori iscritti alla gestione autonoma coltivatori diretti, mezzadri e coloni dell'INPS che non fossero già interessati dalla predetta disposizione incrementale.</p> <p>Il riferimento a coloro «che non fossero già interessati dalla predetta disposizione incrementale» significa che gli IAP subiranno l'incremento delle aliquote contributive dal 2013 in poi</p>	<p>Difficile valutare gli effetti dell'aumento dei contributi. La norma recupera una parte dei lavoratori autonomi che erano stati dimenticati dal decreto Monti a dicembre 2011.</p> <p>Aumenterà la tutela previdenziale per i lavoratori autonomi del settore agricolo. I maggiori introiti serviranno per dare una maggiore copertura finanziaria alla relativa gestione agricola presso l'INPS (fortemente deficitaria). L'aumento dei contributi graverà comunque su un settore che soffre della crisi e che ha visto una diminuzione delle aziende negli ultimi anni</p>	

## SEZIONE B

# TUTELE IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO

**Articolo 2, comma 70, articolo 3, comma 1  
Cassa integrazione guadagni**

## **Variazione del campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria**

di Josef Tschöll

Con la riforma del mercato del lavoro, non subisce variazioni l'attuale disciplina sulla Cassa integrazione guadagni ordinaria (compresa quella per l'edilizia e l'agricoltura), mentre vengono apportate alcune modifiche in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria.

Il primo intervento riguarda l'attuale art. 3 della l. 23 luglio 1991, n. 223 in materia di intervento straordinario di integrazione salariale in caso di procedure concorsuali. L'art. 2, comma 70 del provvedimento in commento prevede la sua abrogazione a partire dal 1° gennaio 2016.

Attualmente e fino a tale data, la l. 23 luglio 1991, n. 223 consente di accedere al trattamento straordinario di integrazione salariale ai lavoratori delle imprese coinvolte in una delle procedure concorsuali:

- dichiarazione di fallimento, emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, qualora la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata;

- ammissione al concordato preventivo consistente nella cessione dei beni:

Viene meno dunque dal 1° gennaio 2016, la possibilità per i lavoratori di queste imprese di accedere alla cassa integrazione guadagni straordinaria.

La modifica si spiega con il principio secondo il quale l'intervento dell'integrazione salariale è destinato alla tutela del reddito dei lavoratori in costanza del rapporto di lavoro e per situazioni temporanee di difficoltà aziendale <sup>1</sup> dove al termine vi è una ripresa dell'attività produttiva. In realtà, invece, per quasi tutti i procedimenti concorsuali, non vi è più una ripresa dell'attività, ma la cessazione con conseguente risoluzione dei rapporti di lavoro. L'intervento della CIGS in questi casi è dunque finalizzato più a posticipare i licenziamenti che a mantenere la forza aziendale e riprendere poi l'attività. Le conseguenze sono un prolungato stato di inattività e di permanenza nel sistema dei sussidi da parte dei lavoratori

---

<sup>1</sup> Silvia Spattini – Il sistema degli ammortizzatori sociali: tra novità e conferme – “Lavoro una riforma a metà del guado” (E-book ADAPT).

(stato di passività invece di ricerca attiva di una nuova occupazione) con costi anche assai elevati per il sistema degli ammortizzatori.

Il secondo intervento relativo alla cassa integrazione guadagni straordinaria riguarda la definitiva messa a regime della stessa per alcuni settori, per i quali finora era disposta annualmente (dalla leggi finanziarie e successivamente di stabilità) la possibilità di ricorrere a tale strumento.

L'art. 3, comma 1, prevede l'inserimento del comma 3-bis all'art. 12 della l. 23 luglio 1991, n. 223, il quale prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2013 le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi sono estesi alle seguenti imprese:

- imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti;
- agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti;
- imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti;
- imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti;
- imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

L'estensione definitiva della CIGS a queste tipologie di imprese comporterà dunque anche l'obbligo di versare la relativa contribuzione di finanziamento (anche se in sostanza non cambia nulla perché già adesso erano obbligate a tale versamento). In caso di ammissione al trattamento di CIGS dovrà essere poi anche versato il relativo contributo addizionale nella misura pari al 4,50% o al 3,00% sulle integrazioni effettivamente corrisposte, rispettivamente per le imprese con più di 50 o fino a 50 dipendenti (da versare contestualmente alle operazioni di conguaglio relative alle integrazioni stesse).

Dopo anni di proroghe e il ripetersi dell'incertezza sul rifinanziamento della CIGS per queste imprese si potrebbe giungere così a una soluzione definitiva da valutarsi sicuramente come positiva.

Il d.d.l. n. 3249-A ha l'obiettivo di estendere gli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro ai settori fino ad ora esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni, che attualmente, in alcune circostanze, ricorrono agli interventi in deroga. La riforma, tuttavia, non prevede una estensione del campo di applicazione della cassa, al contrario disciplina l'istituzione di fondi bilaterali obbligatori (fondi di solidarietà bilaterali) che dovranno assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

L'art. 2, comma 64, del provvedimento in commento contiene disposizioni volte a garantire la graduale transizione verso il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali. Per la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi, per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a 12 mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articoli 2, comma 70 e articolo 3, comma 1 – Cassa integrazione guadagni

- Dal 1° gennaio 2016 viene meno la possibilità per i lavoratori delle imprese soggette a procedure concorsuali di accedere alla CIGS. L'intervento dell'integrazione salariale è legato a una ripresa dell'attività e non può essere strumentale per prolungare la permanenza nel sistema degli ammortizzatori.
- Dopo l'estensione e la messa a regime della possibilità di ricorrere alla CIGS da parte di alcuni settori, l'ambito di applicazione della stessa, a decorrere dal 1° gennaio 2013, sarà il seguente:
  - aziende industriali (anche edili), che abbiano impiegato mediamente più di 15 dipendenti nel semestre precedente;
  - aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione con più di 15 dipendenti (con riduzione dell'attività connessa alla contrazione della attività dell'impresa committente)
  - imprese appaltatrici di servizi di pulizia (anche cooperativa) con più di 15 dipendenti, con riduzione dell'attività connessa alla contrazione della attività dell'impresa committente a seguito di crisi aziendale, ristrutturazione riorganizzazione o conversione industriale;
  - imprese artigiane con più di 15 dipendenti se la committente che esercita influsso gestionale prevalente sospende o riduce l'attività;
  - aziende dei settori ausiliari connessi e complementari al servizio ferroviario, ovvero nel comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile con più di 15 dipendenti;
  - impresa cooperativa di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi con più di 15 dipendenti;
  - imprese dell'editoria e agenzie di stampa, senza limite dimensionale;
  - imprese commerciali con più di 200 dipendenti, ridotti a 50 dipendenti (a regime dal 1° gennaio 2013);
  - agenzie di viaggio e turismo, compresi operatori turistici con più di 50 dipendenti (a regime dal 1° gennaio 2013);
  - aziende di vigilanza con più di 15 dipendenti (a regime dal 1° gennaio 2013);
  - imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (a prescindere dal numero di dipendenti – a regime dal 1° gennaio 2013).
- La riforma non estende l'attuale sistema della Cassa integrazione guadagni ai settori fino ad ora esclusi dal campo di applicazione (attualmente settori esclusi ricorrono agli interventi in deroga), ma introduce, invece, dei fondi di solidarietà bilaterali obbligatori che dovranno assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria. Viene previsto un passaggio graduale verso il nuovo regime degli ammortizzatori sociali con la possibilità di poter disporre, per gli anni 2013-2016, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità.



<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Cassa integrazione guadagni</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Dal 1° gennaio 2016 viene meno la possibilità per i lavoratori delle imprese soggette a procedure concorsuali di accedere alla CIGS.</p>	<p>L'intervento dell'integrazione salariale è legato a una ripresa dell'attività e non può essere strumentale per prolungare la permanenza passiva nel sistema degli ammortizzatori.</p>	
<p>Stabilizzazione e messa a regime dell'intervento e finanziamento della CIGS per le imprese commerciali e agenzie di viaggio (&gt;50 dip.), di vigilanza privata (&gt;15 dip.), trasporto aereo e sistema aeroportuale;</p>	<p>La messa a regime garantisce certezza alle imprese e ai lavoratori.</p>	

## **Articolo 3, commi 2-3 – Indennità di mancato avviamento per i lavoratori del settore portuale**

# **Trattamento di sostegno del reddito a favore dei lavoratori del settore portuale addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo**

di Michele Squeglia

Il lavoro portuale <sup>1</sup> temporaneo, disciplinato dall'art. 17, l. 28 gennaio 1994, n. 84 <sup>2</sup>, si inserisce nel solco del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 <sup>3</sup> e, anteriormente, della l. 24 giugno 1997, n. 196. Fin dalla sua emanazione, vivace si è presentato il dibattito, specie sul piano giurisprudenziale <sup>4</sup>, sui profili di diversità ravvisabili tra il lavoro portuale temporaneo e il lavoro somministrato (e, in precedenza, quello interinale) e le cui conclusioni hanno spesso evidenziato il difficile equilibrio tra le istanze della concorrenza e della libera prestazione dei servizi con la tutela dei lavoratori portuali <sup>5</sup>.

Proprio a tale scopo, il legislatore, dopo la novella operata dalla l. 30 giugno 2000, n. 186, ha stabilito un articolato regime di autorizzazioni, di verifiche e di procedure di selezione, mediante gara pubblica, dell'operatore pur ribadendo l'esclusività dell'attività svolta secondo i noti insegnamenti comunitari <sup>6</sup>. Se dunque l'attività relativa alle operazioni portuali è devoluta ad imprese autorizzate ad operare in ambito

---

<sup>1</sup> Esso, comprendendo l'attività relativa alle operazioni di imbarco, sbarco, movimentazione merci, ai sensi dell'art. 108 del codice della navigazione (v. O. Bonardi, *L'utilizzazione indiretta dei lavoratori*, Franco Angeli, Milano, 2001, 322; E. Minale Costa, *Il diritto del lavoro nei porti*, Giappichelli, Torino, 2000, 3 e ss.) non va confuso con il lavoro della navigazione che, come è noto, viene prestato esclusivamente a bordo della nave (sulla materia, v. G. Righetti, *Il trattato di diritto marittimo*, Giuffrè, Milano, 1999, 6).

<sup>2</sup> L'art. 17, comma 1, l. n. 84 del 1994 stabilisce che «Il presente articolo disciplina la fornitura di lavoro portuale temporaneo, anche in deroga all'art. 1 della l. 23 ottobre 1960, n. 1369...».

<sup>3</sup> Vale la pena rammentare che l'art. 86, comma 5, del d.lgs. 276 del 2003 assicura che «i riferimenti che lo stesso articolo 17 fa alla l. 24 giugno 1997, n. 196, si intendono riferiti alla disciplina della somministrazione di cui al presente decreto».

<sup>4</sup> Cfr. Cass. 1° marzo 2006 n. 4542 in *GCM*, 2006, 3; Cass., sez. III, 24 gennaio 2000 n. 746 in *GCM*, 2000, 125; Cass. 28 marzo 1997 n. 2787 in *F.I.*, 1997, I, 3275; Corte Appello Genova 30 gennaio 2003, n. 93 in *DRI*, 2008, 2, 511 con nota di M. Cunati.

<sup>5</sup> V. F. Munari, *Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad esse connessi*, in *Diritto Marittimo*, 2000, 1283 ss..

<sup>6</sup> Sulle difficoltà riscontrate in ordine all'applicazione dell'art. 17 e sull'opportunità delle ex compagnie portuali di rimanere imprese autorizzate - ai sensi degli artt. 16 e 18, della l. n. 84 del 1994 - senza proporsi all'erogazione in esclusiva della manodopera temporanea in porto, cfr. S.M. Carbone - F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2006, 258 e ss..

portuale <sup>7</sup>, esse – ai sensi dell'art. 17, comma 6, della l. n. 84/1994 – possono ricorrere, qualora non siano dotati di personale sufficiente, alla somministrazione attraverso imprese o agenzie abilitate alla fornitura di prestazioni di lavoro portuale temporaneo ovvero, in forma residuale, attraverso le ordinarie agenzie di somministrazione di manodopera.

Se questo è il quadro generale di riferimento, il legislatore ha riconosciuto a favore dei lavoratori impiegati dall'impresa fornitrice di lavoro portuale temporaneo, una indennità di mancato avviamento al lavoro che si presenta finalizzata alla gestione delle crisi e alla salvaguardia dei livelli occupazionali nella prospettiva di riportare *in bonis* l'impresa. Essa, pur essendo un trattamento a sostegno del reddito, è da considerarsi speciale rispetto alla cassa integrazione guadagni straordinaria, differenziandosi per campo di applicazione, requisiti e modalità di erogazione <sup>8</sup>.

Ed è proprio su questo aspetto che è dato segnalare l'intervento del legislatore, inteso ad assicurare carattere permanente al trattamento di sostegno del reddito. Difatti, riprendendo le discipline transitorie per gli anni precedenti <sup>9</sup> l'art. 3, comma 2, del d.d.l. della Camera n. 5256 del 2012 rende strutturale, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ammortizzatore sociale, previsto a favore dei lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro portuale temporaneo, occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato, e dei lavoratori dipendenti dalle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali <sup>10</sup>, e la cui misura è pari ad un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria (comprensiva della relativa contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, nonché per le giornate di mancato avviamento al lavoro che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive, durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile).

L'indennità è riconosciuta per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di ventisei giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ciascun mese, incrementato del numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. L'erogazione dei trattamenti da parte dell'Inps è subordinata all'acquisizione degli elenchi recanti il numero, distinto per ciascuna impresa o agenzia, delle giornate di mancato avviamento al lavoro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime <sup>11</sup>.

Trattandosi inizialmente di una misura sperimentale, gli oneri sostenuti per l'erogazione dell'indennità erano a carico dello Stato. Per converso, il comma 3 dell'art. 3, del d.d.l. della Camera n. 5256 del 2012 non pone un limite di spesa <sup>12</sup>, ma stabilisce l'estensione a carico dei datori di lavoro (di imprese e agenzie di cui all'art.17, commi 2 e 5, della l. n. 84/1994, e successive modificazioni, e alle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. b), della

---

<sup>7</sup> Per converso, all'autorità portuale, ente pubblico economico, sono devoluti compiti di mero controllo e di gestione tramite concessioni a terzi delle attività di supporto alla navigazione e di quelle tecnico - manutentive.

<sup>8</sup> V. Interpello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 18 del 2011.

<sup>9</sup> Cfr., per l'anno 2012, l'art. 33, comma 23, secondo periodo, della l. 12 novembre 2011, n. 183 (cfr. anche messaggio Inps 17 gennaio 2012, n. 935); per l'anno 2009, l'art. 19, comma 12, d.l. n. 185 del 2008; per l'anno 2010, l'art. 1, comma 137, l. n. 191 del 2009.

<sup>10</sup> Della differenza rispetto alle imprese del settore aeroportuale cui l'art. 2, comma 37, l. n. 203 del 2008 ha previsto, a favore del relativo personale dipendente, l'estensione dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e di mobilità con imposizione della relativa contribuzione di finanziamento, cfr. interpello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 18 del 2011 e circ. Inps 15 giugno 2009, n. 80.

<sup>11</sup> Si deve ritenere, in conformità con quanto stabilito nella Conferenza dei servizi tenutasi il 5 marzo 2009 presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che l'autorizzazione sarà concessa con riferimento alle comunicazioni mensili, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dei dati relativi alle giornate non lavorate per singola società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali. A riguardo, vale la pena segnalare che la disposizione riproduce l'art. 19, comma 12, d.l. 29 novembre 2008, n. 185.

<sup>12</sup> Per l'anno 2012, l'art. 33, comma 23, secondo periodo, della l. 12 novembre 2011, n. 183 fissa un limite di 15 milioni di euro.

medesima l. n. 84/1994) e dei dipendenti, potenziali beneficiari dell'intervento in oggetto, delle misure di contribuzione previste per la cassa integrazione guadagni straordinaria di cui all'art. 9 della l. 29 dicembre 1990, n. 407 (segnatamente pari a 0,6 e a 0,3 punti percentuali della retribuzione).


## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 3, commi 2-3**

#### **Indennità di mancato avviamento per i lavoratori del settore portuale**

- A decorrere dal 1° gennaio 2013, diventa strutturale l'indennità di mancato avviamento al lavoro, prevista a favore dei lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro portuale temporaneo, occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato, e dei lavoratori dipendenti dalle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali.
- La misura dell'indennità è pari ad un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria, comprensiva della relativa contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, nonché per le giornate di mancato avviamento al lavoro che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive, durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile.
- L'indennità è riconosciuta per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di ventisei giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ciascun mese, incrementato del numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità.
- L'erogazione dell'indennità da parte dell'Inps è subordinata all'acquisizione degli elenchi recanti il numero, distinto per ciascuna impresa o agenzia, delle giornate di mancato avviamento al lavoro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime
- È stabilita l'estensione a carico dei datori di lavoro e dei dipendenti delle misure di contribuzione previste per la cassa integrazione guadagni straordinaria di cui all'art. 9 della l. 29 dicembre 1990, n. 407 (segnatamente pari a 0,6 e a 0,3 punti percentuali della retribuzione).



<p>dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime.</p>		
<p>Alle imprese e agenzie di cui all'art. 17, commi 2 e 5, della l. 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, e alle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera b), della medesima l. n. 84 del 1994, nonché ai relativi lavoratori, è esteso l'obbligo contributivo di cui all'art. 9 della l. 29 dicembre 1990, n. 407.</p>	<p>A seguito della decisione di rendere strutturale l'indennità in argomento è prevista l'estensione a carico dei datori di lavoro e dei dipendenti, potenziali beneficiari dell'intervento in oggetto, delle misure di contribuzione previste per la cassa integrazione guadagni straordinaria di cui all'art. 9 della l. 29 dicembre 1990, n. 407 (segnatamente pari a 0,6 e a 0,3 punti percentuali della retribuzione)</p>	

## **Articolo 3, commi 4-46 – Fondi di solidarietà bilaterali**

### **I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato**

di Enrica Carminati, Lilli Casano, Michele Tiraboschi

Con l'approvazione in prima lettura al Senato del disegno di legge n. 3249 è stata rafforzata l'intenzione di integrare, in chiave universalistica, l'attuale sistema di tutela del reddito in costanza del rapporto di lavoro in modo da porre fine all'utilizzo reiterato di strumenti per loro natura emergenziali, quali la cassa integrazione in deroga. Se da un lato, infatti, rispetto al testo licenziato lo scorso 4 aprile dal Consiglio dei Ministri, non si registra nessuna significativa modifica, spicca l'introduzione di un nuovo articolo dall'indicativo titolo *Fondi di solidarietà bilaterali: modello alternativo*.

#### **I fondi di solidarietà bilaterali**

Prima di analizzare nel dettaglio tale ultima novità, giova richiamare contenuti e finalità della previsione che introduce e disciplina i fondi di solidarietà bilaterali, entità paritetiche volte a garantire una integrazione salariale per i casi di riduzione o sospensione della attività produttiva ai lavoratori che operano in settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria<sup>1</sup>.

Oltre a tale necessaria e inderogabile funzione, i fondi potranno anche, eventualmente, assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto alla c.d. ASpl<sup>2</sup>, prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni, nonché contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione

---

<sup>1</sup> Non si tratta di strumenti del tutto sconosciuti nel nostro ordinamento. Accanto ai fondi interprofessionali per la formazione continua che, nella legislazione anticrisi, hanno svolto anche un ruolo di sostegno al reddito, pare utile ricordare il fondo bilaterale per la formazione e il sostegno del reddito del settore della somministrazione (art. 12 del d.lgs. n. 276 del 2003 come modificato dall'art. 48, comma 4, legge n. 183/2010), nonché i fondi istituiti presso l'Inps, ai sensi dell'art. 2, comma 28, della legge n. 662/1996, come nel caso del settore assicurativo.

<sup>2</sup> Si segnala, a riguardo, che il comma 17 dell'art. 3 dell'oggi ddl 5256, in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 prevede che l'indennità di cui all'art. 2 comma 1 (c.d. AsPi) sia riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al successivo art. 2 comma 4 e «subordinatamente» ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali ordinari o alternativi. Per un approfondimento sul punto si rinvia al contributo di S. Spattini, M. Squeglia, J. Tscholl, M. Tiraboschi e L. Vari che precede nel presente volume.

o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o comunitari. In simili ipotesi l'istituzione del fondo può avvenire anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, stante la diversa finalità e natura delle prestazioni riconosciute ai lavoratori.

La costituzione di tali fondi sarà obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di Cigo e Cigs, in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti – con la precisazione che le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente, se non espressamente previsto – limite dimensionale, questo, che certamente esclude dalla tutela, senza plausibile giustificazione, una ampia fascia di lavoratori occupati presso piccole o piccolissime imprese e che si immaginava sarebbe venuto meno proprio con il passaggio in Senato.

L'istituzione dei fondi, d'iniziativa delle parti sociali, avverrà poi, presso l'Inps, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale<sup>3</sup>. La descritta procedura, ridimensionando il ruolo delle bilateralità, riconduce alla dimensione pubblicistica delle esperienze maturate negli anni passati in un logica di sussidiarietà; dalla dimensione promozionale del decreto legge n. 185/2008 si passa a quella statalista e centralista, che comprime una delle maggiori esperienze prodotte dal nostro sistema di relazioni industriali.

La norma precisa testualmente che i fondi di solidarietà bilaterale «non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps». L'Inps, ulteriormente, si occuperà anche di determinare i criteri per definire gli oneri di amministrazione dei fondi, attività che svilisce, ulteriormente, la vocazione bilaterale dei fondi.

I meccanismi di funzionamento, gestione e di finanziamento dei suddetti fondi, nonché di erogazione delle relative prestazioni, sono regolati dai commi da 22 a 46 dell'art. 3 del ddl oggi all'esame della Camera, immutati in Senato rispetto all'originaria formulazione.

### **Il modello alternativo**

L'impianto generale definito dal Consiglio dei Ministri, confermato in Senato, è stato arricchito con una nuova e importante previsione, declinata ora nei commi da 4 a 13 dell'art. 3, che certamente risponde alla sollecitazione di alcune parti sociali, volta a valorizzare le solide e proficue esperienze bilaterali già maturate da diversi settori, nonché, parallelamente, ad evitare inutili duplicazioni e frammentazioni. Il primo di tali commi, infatti, prevede che in alternativa al modello sopra descritto – istituzione di appositi fondi di solidarietà presso l'Inps, tramite decreto ministeriale, su iniziativa delle parti sociali – per i settori produttivi nei quali siano già operanti consolidati sistemi bilaterali, sia possibile adeguare le fonti istitutive di tali fondi, così da attribuire agli stessi le funzioni che la riforma affida ai fondi di solidarietà bilaterali "ordinari". Ovviamente, anche in questa ipotesi, resta fermo il riferimento ai soli settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria, i cui lavoratori siano perciò allo stato privi di tutela per i casi di riduzione o sospensione della attività produttiva. Senza

---

<sup>3</sup> Più nel dettaglio, Il disegno di legge prevede che siano le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, a stipulare gli accordi necessari alla costituzione dei fondi medesimi; accordi che dovranno intervenire entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma del mercato. Il passaggio successivo, da compiersi entro 90 giorni, sarà poi quello di istituire presso l'Inps il fondo così costituito, con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determinerà anche l'ambito di applicazione del fondo, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza degli stessi. La medesima procedura opera anche nel caso in cui sorga la necessità di modificare o integrare gli atti istitutivi di ciascun fondo; mentre le modifiche aventi ad oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore, organo di gestione del fondo.



incidere sulla natura e sull'entità della tutela che si intende riconoscere ai lavoratori, la norma dunque, in ottica di semplificazione e ottimizzazione delle risorse, ammette che laddove esistano già dei sistemi bilaterali strutturati e consolidati, siano questi a gestirla, ampliando la gamma delle proprie funzioni e prestazioni.

La scelta pare essere delegata alla responsabilità delle parti sociali; l'articolo, infatti, non fissa rigidi paletti per l'operatività del sistema alternativo, ma, con un'espressione elastica ed evanescente, pone come unica condizione che si tratti di settori in cui già operino «consolidati sistemi bilaterali e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori». Indicativo, al riguardo, l'espresso riferimento, in chiave esemplificativa, al settore artigiano che risultava fortemente penalizzato dalla precedente previsione normativa.

L'adeguamento degli atti costitutivi degli enti bilaterali dovrà avvenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma. La disposizione in esame puntualizza, a tal riguardo, gli elementi che necessariamente dovranno essere definiti da accordi e contratti collettivi per realizzare le finalità di tutela rappresentate al primo comma: innanzitutto l'aliquota di contribuzione, in misura non inferiore allo 0,20%, poi le tipologie di prestazioni e i criteri e i requisiti per la gestione del fondo. Ulteriormente, la medesima fonte potrà prevedere un adeguamento dell'aliquota o delle prestazioni in funzione dell'andamento della gestione e, così come per i fondi di solidarietà istituiti secondo il modello ordinario, la confluenza di una quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale. Quest'ultimo punto, pur riconoscendo che si tratti di una possibilità e non di un'imposizione, solleva qualche perplessità. La prima, più generale e valida per tutti i fondi comunque costituiti, attiene alla scelta di "spostare" risorse destinate alla formazione e alla qualificazione professionale dei lavoratori, sminuendo sia il ruolo dei fondi interprofessionali, sia la funzione della formazione continua quale strumento di politica attiva del lavoro. La seconda, di carattere pratico/operativo, registra invece una differenza, priva di giustificazione, tra il modello "ordinario" e quello "alternativo": nel primo caso, infatti, la norma prevede che a confluire nel fondo di solidarietà sia «il fondo interprofessionale», mentre, nel secondo caso, una «quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale».

Nella disciplina del modello alternativo si prevede poi che, «in considerazione delle finalità perseguite dai fondi», e forse per garantire un "controllo dall'alto" e così avvicinare tale modello a quello ordinario – caratterizzato dall'attribuzione di un importante ruolo di controllo e determinazione in capo alle autorità pubbliche – sia un decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali, a determinare i requisiti di onorabilità e professionalità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi, i criteri per la contabilità e, ulteriormente, le modalità per rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni. La sensazione, tuttavia, è che, in realtà, si tratti di controlli formalistici che di per sé non garantiscono l'ottimale uso delle risorse specie in chiave di raccordo con le politiche attive e i processi di ristrutturazione aziendale.

### **La procedura residuale**

Il sistema così delineato è perfezionato dall'ulteriore previsione, originariamente già presente, di una procedura residuale, per l'ipotesi in cui non venga dato seguito, entro il 31 marzo 2013, a quanto fino ad ora rappresentato. In simili circostanze, in via suppletiva e con decreto non regolamentare, interverrà il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, istituendo un fondo di solidarietà denominato "residuale", cui contribuiranno i datori di lavoro dei settori identificati. Tuttavia, in questo caso, l'unica prestazione che potrà essere erogata ai lavoratori sarà l'assegno ordinario di integrazione salariale in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

## Conclusioni

Nel complesso è sicuramente apprezzabile l'intento perseguito di universalizzare – stabilmente e non in via emergenziale – la tutela del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, attribuendo un ruolo importante alle parti sociali dei singoli settori. Permangono, tuttavia, alcune criticità, in parte già messe in luce nel corpo del commento, riconducibili: alla previsione di un limite dimensionale (15 dipendenti) che penalizza un numero importante di lavoratori; all'incertezza circa la natura pubblicistica o privatistica dei fondi ordinari e delle loro risorse (istituiti presso l'Inps con decreto, ma su iniziativa delle parti sociali); alla possibile disparità derivante dal fatto che per i fondi ordinari sarà un decreto ministeriale a definire le aliquote contributive, mentre per il modello alternativo saranno le parti sociali; alla confluenza totale o pro quota nei fondi che erogheranno la suddetta tutela al reddito delle risorse dei fondi interprofessionali, con tutte le incertezze pratico-operative che ne conseguono.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 3, commi 4-46 – Fondi di solidarietà bilaterali

- Il Legislatore della riforma dispone, innanzitutto, che le parti sociali più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per assicurare, ai lavoratori che ne sono privi, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività. Tali fondi dovranno essere costituiti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma.

I fondi non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps.

Tali fondi sono costituiti presso Inps con decreto ministeriale che determina:

- ambito di applicazione;
- aliquota contributiva (2/3 impresa; 1/3 lavoratore).

Con decreto ministeriale si determinano, sulla base degli accordi collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi, con

riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente

con riferimento alla media del semestre precedente.

Con le medesime modalità possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo.

L'istituzione dei fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti.

I fondi possono svolgere le seguenti ulteriori funzioni:

- finanziare assegni per la disoccupazione integrativi rispetto all'ASPI;
- finanziare assegni per la disoccupazione in situazioni di esodo;
- finanziare programmi formativi.

Per queste finalità i fondi possono essere costituiti anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali.

Gli accordi istitutivi possono prevedere che nel fondo confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie.

In questo caso il gettito contributivo dello 0,30 che finanzia il fondo Interprofessionale passa al fondo di solidarietà, con riferimento ai soli datori di lavoro coperti da quest'ultimo.

- Successivamente disciplina un modello alternativo rispetto a quello sopra descritto, in particolare, ammette che nei settori in cui esistono consolidati sistemi di bilateralità, le Parti sociali possono adeguare le fonti istitutive degli enti bilaterali già esistenti alle finalità sopra descritte, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma. I settori di riferimento e le classi di ampiezza coincidono con quelli del modello ordinario.

In queste ipotesi gli accordi ed contratti collettivi definiscono:

- l' aliquota contributiva (non < 0,20%)
- le prestazioni;
- l'adeguamento aliquota e prestazioni in funzione dell'andamento della gestione;
- i criteri e i requisiti per la gestione;
- la possibile convergenza quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale.

In considerazione delle finalità perseguite dai fondi, con Decreto interministeriale saranno definiti:

- i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione;
- i criteri e i requisiti per la contabilità;
- le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

- Ulteriormente prevede che, in caso di mancata attivazione entro 31 marzo 2013 dei fondi ordinari e/o alternativi, sia istituito dai Ministeri competenti un fondo residuale gestito da un comitato amministrativo paritetico. La partecipazione al comitato è gratuita e non dà diritto ad alcun compenso nè ad alcun rimborso spese

Tale fondo residuale, che sarà finanziato con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori dei settori coperti, garantirà esclusivamente la prestazione di tutela al reddito in costanza di lavoro in caso di riduzione o sospensione dell'attività, per una durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile.

- L'aliquota contributiva (fondi modello ordinario) è stabilita con decreto dei Ministeri competenti.

Se il fondo eroga prestazioni aggiuntive sono previsti contributi integrativi da parte dei datori interessati.

- In tema di risorse finanziarie, si precisa che i fondi (tutti) hanno obbligo di bilancio in pareggio ed erogano le prestazioni previa costituzione di una riserva.

I fondi (modello ordinario e residuale) presentano bilancio di previsione a 8 anni, sulla base del quale il comitato di amministrazione può proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione, da adottare con decreto interministeriale.

- I fondi (modello ordinario) erogano le seguenti prestazioni:
  - assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale;
  - prestazioni integrative rispetto all'Aspi;
  - contributi a programmi formativi.

Rispetto alle prestazioni di integrazione salariale ed alle prestazioni integrative in caso di disoccupazione, i fondi (modello ordinario e residuale) versare la contribuzione alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

- La gestione dei fondi (modello ordinario), cui provvede un comitato amministratore, svolge i

compiti elencati dalla norma.

Il comitato amministratore è composto da esperti designati dalle Parti sociali stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in numero complessivamente non superiore a dieci, nonché da due funzionari dei Ministeri.

Il Presidente è eletto dai membri del comitato.




Le decisioni sono assunte a maggioranza.








Il Direttore generale dell'Inps partecipa alle riunioni del comitato e può sospendere l'esecuzione delle decisioni del comitato ritenute illegittime.



- Si prevede che siano adeguate alle norme sopra citate, con decreto interministeriale, sulla base di accordi collettivi tra le parti sociali più rappresentative a livello nazionale, le discipline dei fondi di solidarietà istituiti ai sensi:
  - dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;
  - dell' articolo 1- ter del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291 (settore aeroportuale);
  - articolo 59, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (settore ferroviario).
- Sono disposte le necessarie abrogazioni.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Fondi di solidarietà bilaterali

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Le parti sociali più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per assicurare ai lavoratori che ne sono privi una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività.	Volontà di universalizzare la tutela del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto.	
L'istituzione dei fondi avviene in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti.	Esclusione delle imprese con meno di 15 dipendenti.	
I fondi sono costituiti presso Inps con decreto ministeriale che determina: - ambito di applicazione; - aliquota contributiva (2/3	Ridimensionamento del ruolo delle bilateralità e centralizzazione. Riconduzione alla dimensione pubblicistica delle esperienze maturate negli anni passati in un logica di sussidiarietà. Dalla logica promozionale del decreto legge n. 185/2008 si	

<p>impresa; 1/3 lavoratore).</p> <p>L'istituzione dei fondi è obbligatoria.</p>	<p>passa a una dimensione statalista e centralista che comprime una delle maggiori esperienze prodotte dal nostro sistema di relazioni industriali.</p> <p>Generalizzazione delle tutele.</p>	
<p>Ulteriori funzioni fondi: - assegni per la disoccupazione integrativi rispetto all'ASPI; - assegni per la disoccupazione in situazioni di esodo; - programmi formativi.</p> <p>Gli accordi istitutivi possono prevedere che nel fondo confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie.</p> <p>In questo caso il gettito contributivo dello 0,30 che finanzia il fondo Interprofessionale passa al fondo di solidarietà, con riferimento ai soli datori di lavoro coperti da quest'ultimo.</p>	<p>Innalzamento dei livelli di tutela con riferimento alla protezione del reddito.</p> <p>Riduzione risorse per la formazione continua degli adulti e svilimento del ruolo fondi interprofessionali.</p> <p><i>Disomogeneità</i> Non tutti i FPI sarebbero interessati dalla trasformazione, non tutti i datori di lavoro aderenti.</p> <p><i>Redistribuzione iniqua delle risorse</i> Le risorse versate dai lavoratori dipendenti, con finalità formative, andrebbero ad altre categorie, escludendo i lavoratori delle piccole imprese che però versano lo 0,30.</p>	                    
<p>Nei settori in cui esistono consolidati sistemi di bilateralità, le Parti sociali possono adeguare le fonti istitutive degli enti bilaterali già esistenti alle finalità dei fondi istituiti secondo modello ordinario.</p>	<p>Riconoscimento esperienze di bilateralità di successo già avviate.</p>	
<p>Accordi ed contratti collettivi definiscono: - aliquota contributiva (non &lt; 0,20%) - prestazioni; - adeguamento aliquota e prestazioni in funzione dell'andamento della gestione; - criteri e requisiti per la gestione;</p> <p>- possibile convergenza quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo</p>	<p>Responsabilizzazione e valorizzazione Parti sociali.</p> <p>Riduzione risorse per la formazione continua e disomogeneità rispetto al modello ordinario (<i>quantum</i>).</p>	          

interprofessionale.		
Decreto interministeriale definirà: - requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione; - criteri e requisiti per la contabilità; - modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.	Maggiore controllo su gestione e risultati e ricerca di standard e parametri omogenei, anche se si tratta di controlli formalistici che di per sé non garantiscono l'ottimale uso delle risorse specie in chiave di raccordo con le politiche attive e i processi di ristrutturazione aziendale.	
In caso di mancata attivazione entro 31 marzo 2013 dei fondi secondo il modello ordinario o alternativo viene istituito dai Ministeri competenti un fondo residuale gestito da un comitato amministrativo paritetico.	Assicura l'uguaglianza tra settori, ma non risolve il problema della disuguaglianza tra imprese di diverse classi dimensionali	

SEZIONE C  
**TUTELA DEI LAVORATORI ANZIANI  
E INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE**

**Articolo 4, commi 1-10 – Interventi in favore dei lavoratori anziani  
e incentivi all'occupazione**

**Lavoratori anziani:  
il Senato promuove le misure di intervento**

di Enrica Carminati, Nicola D'Erario, Pierluigi Rausei\*

«Con particolare favore meritano di essere considerate [...] le disposizioni [...], che concernono gli ammortizzatori sociali, le tutele in costanza di rapporto di lavoro, nonché la protezione dei lavoratori anziani». Così recita il parere della Prima Commissione Permanente al Senato di commento al testo del ddl n. 3249, licenziato lo scorso 4 aprile dal Consiglio dei Ministri e definitivamente approvato in Senato, con emendamenti, il 31 maggio, ora all'esame della Camera come AC n. 5256.

Tra le poche norme del disegno di riforma ad aver raccolto il trasversale consenso dell'Aula e dunque mantenuto l'originaria formulazione senza interventi di rilievo, spiccano appunto i commi 1-10 dell'art. 4 del DDL (che racchiudono gli originari articoli 52 e 53) rubricati rispettivamente *Interventi in favore dei lavoratori anziani e Incentivi all'occupazione per i lavoratori anziani e le donne nelle aree svantaggiate*. Del resto, pur se l'interesse dell'opinione pubblica pare concentrarsi con maggior intensità sul preoccupante fenomeno della disoccupazione giovanile, è evidente come la crisi economica, che dal 2008 attanaglia l'Italia, abbia messo in luce un ulteriore e altrettanto serio neo del nostro mercato: il disagio degli *over 50* che hanno perso il lavoro, ma non hanno ancora maturato i requisiti per la pensione e proprio a causa dell'età faticano o non riescono a ricollocarsi. Problema questo reso in tempi recenti ancor più concreto ed evidente dalla riforma del sistema pensionistico, che ha significativamente elevato l'età di uscita dal lavoro, senza in parallelo studiare idonee misure di *active ageing*.

Non potevano dunque che trovare approvazione *bipartisan* le disposizioni sopra richiamate volte a favorire nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro: previsioni che, da un lato, introducono incentivi economici per l'assunzione e, quindi, il reinserimento degli *over 50*, dall'altro, con la medesima finalità di tutela, ma in una logica di segno opposto, strutturano un sistema per l'accompagnamento di tali soggetti verso la pensione.

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

Più nel dettaglio, con la prima forma di tutela, introdotta dall'art. 4, commi 1-7, si ammette «nei casi di eccedenza di personale» la stipula di accordi aziendali «per incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani». Presupposti sono che l'azienda occupi mediamente più di 15 dipendenti e che i soggetti coinvolti raggiungano i requisiti minimi per il pensionamento – di vecchiaia o anticipato – nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. La procedura si articola in due passaggi: la sottoscrizione del suddetto accordo tra il datore di lavoro e le OO.SS. più rappresentative a livello aziendale e la successiva validazione dello stesso da parte dell'Inps. Con l'accordo il datore si impegna su un fronte a riconoscere al lavoratore, tramite l'Inps <sup>1</sup>, una prestazione pari al trattamento di pensione che gli spetterebbe in base alla normativa vigente al momento della sottoscrizione dell'accordo, su un altro a corrispondere all'Inps la contribuzione figurativa necessaria per il raggiungimento dei requisiti minimi di pensionamento. A tutela del lavoratore il datore è ulteriormente tenuto, necessariamente, a presentare una fidejussione bancaria che ne garantisca la solvibilità presente e futura: se il datore interrompe il versamento mensile <sup>2</sup>, l'Inps non eroga la prestazione al lavoratore e notifica un avviso di pagamento, trascorsi invano 180 giorni dal quale procede all'escussione della fidejussione.

Il suddetto impianto è passato in Senato senza nessuna modifica o integrazione rispetto all'originaria formulazione. L'Aula non ha ritenuto di esplicitare, come richiesto sia dalla Prima Commissione Permanente che da alcuni Senatori, che l'attuazione dei descritti accordi esclude, per i lavoratori interessati, l'applicazione dell'AsPi, anche se ciò pare nei fatti scontato. Ulteriormente, unica nota veramente critica, la norma continua a tacere, gravemente, su come possa essere garantita una continuità di reddito al lavoratore esodato nei 6 mesi di attesa dalla notifica dell'avviso di pagamento all'escussione della fidejussione da parte dell'Inps.

Se il descritto sistema è volto a favorire "l'uscita accompagnata" dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro, lo strumento successivo disciplinato dall'art. 4, commi 8-10, del DDL è invece finalizzato a favorirne il reinserimento attivo nel contesto produttivo, tramite la concessione di incentivi economici al datore che li occupi. La norma prevede innanzitutto la riduzione, per un anno <sup>3</sup>, del 50% dei contributi a carico del datore che assume lavoratori, «di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi», effettuate dal 1° gennaio 2013 «con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato, anche in somministrazione». Nell'originaria formulazione non era presente la parola «anche», inserita nel passaggio in Senato così da scongiurare ogni dubbio sul fatto che l'ipotesi della somministrazione sia ulteriore rispetto a quella dell'ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (in assenza di tale particella aggiuntiva il tenore letterale della norma pareva associare il beneficio – paradossalmente – alle sole somministrazioni a termine e non anche alla generalità dei contratti di lavoro a termine).

L'incentivo economico avrà una durata di diciotto mesi (anziché dodici) se, il contratto di assunzione dell'*over 50* disoccupato da più di un anno, è poi trasformato in un rapporto a tempo indeterminato ovvero se l'assunzione è *ab origine* a tempo indeterminato, riconoscendo così un vantaggio maggiore al datore che non solo ricolloca il lavoratore "anziano", ma che gli offre concrete prospettive di stabilità. In

---

<sup>1</sup> Spetta all'Inps, infatti, procedere al pagamento della prestazione al lavoratore, con le medesime modalità previste per la corresponsione delle pensioni.

<sup>2</sup> Dopo la validazione dell'accordo il datore di lavoro è obbligato a versare mensilmente all'Inps le somme necessarie perché siano assicurate, simultaneamente, la prestazione reddituale per il lavoratore e per la relativa contribuzione figurativa per l'Istituto previdenziale.

<sup>3</sup> La norma non collega la durata del beneficio contributivo alla durata del rapporto di lavoro, limitandosi a stabilire il termine massimo di 12 mesi di fruizione dell'incentivo.



questo caso non è specificato se si possa trattare anche di *staff leasing* – somministrazione a tempo indeterminato – ma nulla pare ostacolare una simile interpretazione.

Anche questa previsione, così come la precedente, non ha subito sostanziali modifiche in Senato, se non l'aggiunta di incisi volti unicamente a renderne inequivoca la formulazione letterale. Entrambi gli strumenti immaginati per sostenere e tutelare i lavoratori "anziani" nel mercato sono passati indenni anche all'analisi del servizio di bilancio del Senato che, una volta chiarito che si tratta di disposizioni «neutrali sugli equilibri della finanza pubblica diretti», ha aggiunto, con riferimento alle procedure per l'esodo dei lavoratori anziani, come sia possibile «anzi attribuire alla norma l'effetto di contenere gli oneri per ammortizzatori sociali, anche se andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare che l'attuazione degli accordi in esame esclude l'applicazione dell'AsPi per i lavoratori interessati»<sup>4</sup>.

Immutate rispetto al testo licenziato il 4 aprile dal Consiglio dei Ministri anche le successive disposizioni recanti i principi generali di gestione e applicazione dei descritti incentivi economici<sup>5</sup>.

Nel complesso, le tutele studiate direttamente per sostenere il reddito e l'occupazione dei lavoratori "anziani", ancor di più se lette in coordinato con le disposizioni della riforma in materia servizi per l'impiego, formazione permanente e ammortizzatori sociali, paiono funzionali rispetto al risultato atteso e presumibilmente efficaci.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, commi 1-10 Interventi in favore dei lavoratori anziani e incentivi all'occupazione

- Nei casi di eccedenze di personale è ammessa la possibilità di sottoscrivere accordi aziendali per l'esodo dei lavoratori anziani, cui il datore garantisce una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti, oltre al versamento dei contributi figurativi fino al raggiungimento dei requisiti.
- Tale procedura riguarda i datori di lavoro che impiegano in media più di 15 dipendenti.
- Quanto ai lavoratori, possono rientrare negli accordi tra datori e OO.SS. soltanto coloro che raggiungono, entro quattro anni dalla conclusione del rapporto di lavoro, i requisiti minimi per il pensionamento di vecchiaia o anticipato.

#### Procedura

- L'accordo sottoscritto tra il datore e le OO.SS. più rappresentative a livello aziendale, per

<sup>4</sup> Così si legge nel Dossier A.S. 3249 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" del Servizio del bilancio del Senato, aprile 2012, n. 126.


<sup>5</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia a E. Carminati, P. Rauseri, *I "lavoratori anziani" nel progetto di riforma del lavoro*, in P. Rauseri, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt Labour Studies, e-Book series, n. 1/2012, Adapt University Press.







essere efficace presuppone una apposita validazione rilasciata dall'Inps, su istanza del datore, che, in via istruttoria, accerta la corrispondenza dei requisiti sia per il lavoratore e sia per il datore di lavoro. Ulteriormente, il datore è tenuto a garantire la propria solvibilità con una fidejussione bancaria.

- In caso di esito positivo dell'istruttoria da parte dell'Inps, il datore di lavoro è obbligato a versare mensilmente la quota di prestazione per ogni lavoratore e la relativa contribuzione figurativa all'Istituto previdenziale.
- Il lavoratore riceverà la prestazione a lui spettante direttamente dall'Inps, secondo le modalità previste per il pagamento delle pensioni.
- Nel caso di mancato versamento all'Inps di quanto dovuto al lavoratore, l'Istituto previdenziale congela l'erogazione a questi e notifica un avviso di pagamento al datore di lavoro. Decorsi inutilmente 180 giorni dalla notifica procede all'escussione della fidejussione.
- Vengono previsti anche incentivi per l'assunzione dei lavoratori anziani, intendendosi in questo caso per tali i lavoratori che, contemporaneamente:
  - a) hanno un'età pari o superiore a cinquanta anni;
  - b) sono disoccupati da più di dodici mesi.
- Il beneficio in questione, operativo dal 1° gennaio 2013, è rappresentato da uno sgravio contributivo del 50% per la parte a carico del datore di lavoro, con durata pari a:
  - a) 12 mesi in caso di assunzioni a termine, anche in somministrazione;
  - b) 18 mesi – complessivamente – se l'iniziale contratto a termine si trasforma a tempo indeterminato;
  - c) 18 mesi se l'assunzione avviene direttamente con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Interventi in favore dei lavoratori anziani e incentivi all'occupazione

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
E' ammessa nei casi di eccedenza di personale la stipula di accordi tra il datore di lavoro e le OO.SS. maggiormente rappresentative a livello aziendale per incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani.	Tutela i lavoratori anziani che in una fase di congiuntura economica sfavorevole rischiano di uscire dal mercato prematuramente senza possibilità di rientrarvi. La garanzia di un esodo bilanciato è affidata alla sensibilità delle OO.SS. sussidiariamente più competenti.	
Il beneficio - sostanzialmente una prestazione di importo pari al	La tutela offerta riguarda soltanto un segmento del mercato del lavoro. Inoltre, così come	

<p>trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti – è previsto solo per i lavoratori assunti da datori di lavoro con più di 15 dipendenti in media e che entro quattro anni dalla cessazione del rapporto maturino i requisiti pensionistici.</p>	<p>formulata, la disposizione si pone in contrasto rispetto alle politiche europee che invece incentivano il mantenimento al lavoro dei soggetti più anziani.</p>	
<p>La procedura si articola in due passaggi: la sottoscrizione del suddetto accordo tra il datore di lavoro e le OO.SS. più rappresentative a livello aziendale e la successiva validazione dello stesso da parte dell'Inps.</p>	<p>L'accordo garantisce il complessivo equilibrio e il vaglio dell'Inps consente un controllo esterno e qualificato.</p>	
<p>Il datore è obbligato a presentare una fidejussione bancaria.</p> <p>Se il datore interrompe il versamento mensile l'Inps non eroga la prestazione al lavoratore e notifica un avviso di pagamento, trascorsi invano 180 giorni dal quale procede all'escussione della fidejussione.</p>	<p>Garantisce la solvibilità presente e futura del datore di lavoro.</p> <p>Non chiarisce come possa essere garantita una continuità di reddito al lavoratore esodato nei 6 mesi di attesa dalla notifica dell'avviso di pagamento all'escussione della fidejussione da parte dell'Inps.</p>	 
<p>Per la durata di 12 mesi, riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro in seguito alle assunzioni a tempo determinato, anche in somministrazione, di lavoratori disoccupati da oltre 12 mesi con età superiore a 50 anni.</p>	<p>La scelta legislativa è quella di seguire la linea comunitaria almeno per la parte in cui si privilegia il reingresso dei lavoratori maturi nei contesti produttivi.</p> <p>Il requisito dello stato di disoccupazione con durata di almeno 12 mesi esclude dalla sfera di intervento dell'incentivo gli <i>over 50</i> che non possono attestare uno stato di disoccupazione o che sono disoccupati da un periodo di tempo inferiore.</p>	 
<p>Nei casi in cui il contratto inizialmente a tempo determinato venga trasformato a tempo indeterminato o sia <i>ab origine</i> a tempo indeterminato lo sgravio contributivo opera per 18 mensilità.</p>	<p>Si attribuisce un beneficio maggiore a chi assume gli <i>over 50</i> a tempo indeterminato o li stabilizza dopo un iniziale rapporto a termine.</p>	

## Articolo 4, comma 11 – Incentivi per l'occupazione delle donne

### Incentivi per l'occupazione femminile: dal 2013 ma non per tutte

di Roberta Caragnano, Nicola D'Erario

La riforma del mercato del lavoro contempla interventi per incentivare l'occupazione femminile; un rilancio che passa dalle agevolazioni contributive per le assunzioni di «donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi» a quelle per «donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti».

Nel primo caso, *conditio sine qua non* per usufruire degli aiuti è risiedere in una delle regioni beneficiarie dei fondi strutturali e comunitari o rientrare nella condizione di lavoratore «svantaggiato», di cui al regolamento n. 800/2008 della Commissione europea (art. 2, punto 18, lett.«e») che definisce tali i «lavoratori occupati in settori o professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna, che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori dello Stato membro interessato, se il lavoratore appartiene al genere sottorappresentato».

Quanto alla seconda fattispecie, invece, non ci sono espressi richiami legislativi se non il riferimento alla assunzione di donne prive di un impiego da almeno ventiquattro mesi, con alcuni dubbi sugli aspetti applicativi e sui quali si tornerà nel prosieguo della trattazione.

Concretamente, l'incentivo si sostanzia in uno sgravio del cinquanta per cento dell'ammontare contributivo per ogni lavoratrice assunta. Ulteriori elementi da cui desumere la portata del beneficio, sono rinvenibili nella norma, nella parte in cui si precisa che la fruizione dello stesso (beneficio) opera esclusivamente per le «assunzioni effettuate, a decorrere dal primo gennaio 2013» e per tipologie di «contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato anche in somministrazione» a cui si aggiunge il contratto di lavoro a tempo indeterminato. Quanto alla durata poi, lo sgravio è concesso – in via generale - nel limite di dodici mensilità e per estensione fino a diciotto mesi «dalla data di assunzione» secondo le tipologie contrattuali previste e nel caso in cui il contratto incentivato venga a trasformarsi definitivamente a tempo indeterminato o nel caso in cui lo stesso sia *ab origine* senza alcuna previsione di un termine conclusivo del rapporto di lavoro, e quindi a tempo indeterminato.

Tutti gli incentivi all'occupazione devono poi rispettare i principi generali per garantire l'omogenea applicazione alle plurime forme di agevolazioni alle assunzioni (ad oggi contenuti nell'art. 4, comma 12, d.d.l. n. 5256)

Qualora definitivamente approvati, gli incentivi all'occupazione femminile si aggiungerebbero agli ulteriori benefici fiscali predisposti dal cosiddetto «decreto salva Italia» (convertito dalla l. n. 214 del 22 dicembre 2011). In quest'ultimo, l'elemento favorevole alle imprese riguarda le deduzioni ai fini Irap

(imposta regionale sulle attività produttive) che per le lavoratrici assunte con contratto a tempo indeterminato è pari a 10.600 euro mentre per le donne assunte nelle «Regioni del Mezzogiorno» la deduzione raggiunge i 15.200 euro.

Il provvedimento che agevola l'ingresso e/o il reingresso delle donne nel mondo del lavoro, può ritenersi utile strumento contro gli alti tassi di disoccupazione femminile altrimenti destinati a crescere in maniera esponenziale data la congiuntura economica sfavorevole, tuttavia non mancano delle ombre.

Nel merito, infatti, le nuove previsioni non saranno immediatamente fruibili per le imprese in quanto destinate ad operare soltanto dal 1° gennaio 2013. Ne discende che sino alla loro entrata in vigore l'unico incentivo all'occupazione femminile sarebbe la citata deduzione prevista dal «decreto salva Italia». A ciò si deve aggiungere che l'agevolazione riguarda esclusivamente le donne assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche tramite agenzia di somministrazione, o a tempo indeterminato, che possono dimostrare di essere regolarmente iscritte presso un centro per l'impiego tramite cui attestare materialmente lo stato di disoccupazione (di sei o ventiquattro mesi a seconda dei casi). In questi termini si crea un ulteriore discrimine "interno" in quanto, allo stato, sembrano restare fuori tutte le donne non iscritte nei centri per l'impiego perché magari hanno perso un lavoro non regolare, o che hanno smesso di cercare un lavoro o, ancora, rientranti nei *NEET (Not in Education, Employment or Training)* ossia quella larga fascia di giovani donne che non studia né lavora. Su questo aspetto sembra di essere dinanzi ad un paradosso laddove non è chiaro se e in che modo tali soggetti, più vulnerabili e bisognosi di occupazione, possano essere tutelati.

Altro elemento di criticità da segnalare riguarda l'abolizione del contratto di inserimento, escluso dalle tipologie contrattuali di un mercato del lavoro ancora una volta oggetto di riforma. A prima vista, nel momento in cui il contratto di inserimento non sarà più stipulabile, l'occupazione femminile verrà sorretta esclusivamente da forme incentivanti di carattere economico – che inoltre tendono a restringersi rispetto al passato – con il rischio di ritrovarsi, specie per le donne disoccupate di lunga durata, con un *gap* di competenze professionali, fino ad oggi garantite tramite l'obbligo (a pena di nullità contrattuale) di redigere il piano individuale di adattamento delle stesse con il contesto lavorativo. La difficoltà sembra quella di ritrovarsi una forza lavoro, si incentivata ma non adeguata all'offerta di lavoro tanto da pregiudicarne la stabilizzazione; per cui sovviene il dubbio dell'utilità di meri incentivi economici o come in passato sia opportuno ripensare anche ad un quadro di incentivi normativi *ad hoc*.

Tutto ciò non vuole essere una mera considerazione critica piuttosto una prima e immediata valutazione sull'impatto economico-sociale che si potrebbe generare sul mercato del lavoro una volta entrata a regime la nuova disposizione. Emerge come l'intento sia quello di ri-occupare in via parziale coloro che hanno perso un lavoro regolare ma ciò non può andare molto oltre che ristabilire in maniera indotta, perché incentivata, i livelli di occupazione femminile in precedenza esistenti, lasciando però immutate le situazioni a cui pocanzi si faceva riferimento.

Dall'impianto generale della legge di riforma, raccordando la disposizione in commento con altre previsioni, emerge come il filo conduttore dell'intero *corpus normativo* sia lo stesso anche per quel concerne le politiche attive del lavoro rispetto alle quali, per correttezza di argomentazione, si precisa che sono assenti riferimenti specifici alle donne, tuttavia il nesso con le stesse è offerto dall'utilizzo del sostantivo «beneficiari», posto al plurale e che quindi lascia intendere una inclusione delle stesse. Anche per le politiche attive l'orientamento della riforma sembra infatti essere diretto a favorire le sole donne beneficiarie di ammortizzatori sociali, trattamenti integrativi del reddito o altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, con esclusione di ogni altra fattispecie di donna occupabile attraverso strumenti positivi di riqualificazione o reinserimento attivo; siano essi colloqui o azioni di orientamento, percorsi formativi o proposte di lavoro.

Al contrario una timida apertura, nel senso in precedenza descritto come limite della riforma, è rinvenibile nella sezione dedicata all'apprendimento permanente dove il legislatore delinea in via teorica (e tutta in divenire) apposite politiche da determinare in sede di Conferenza unificata dai Ministri del lavoro, istruzione e sviluppo economico, «al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze» in prospettiva occupazionale. Nell'ottica medesima e sentite le parti sociali saranno successivamente pianificate delle vere e proprie «reti territoriali» comprendenti servizi sia per l'istruzione, sia per la formazione, sia per il lavoro, agganciate alla strategia per la crescita economica.

In definitiva sembra mancare nel complesso della riforma e specificatamente in materia di occupazione femminile, uno opportuno – e quanto mai atteso – approfondimento sulle formule di incentivo all'utilizzo del part-time e sulle nuove strategie di organizzazione aziendale come il lavoro per obiettivi; tutte iniziative a costo zero dirette verso quella flessibilità richiesta dalle donne lavoratrici, spesso impegnate a far fronte ai carichi di cura (della famiglia), che in Italia gravano principalmente su di loro.







Altra strada percorribile e non considerata potrebbe essere quella di aumentare il numero delle donne nel mercato del lavoro, stimolando le fasce di occupazione non percepibili, le inoccupate e le *NEET*, consentendo loro di inventarsi nuove professioni riadattando in parte quanto già previsto dalla legge n. 215 del 1992 che regolava le azioni positive per favorire l'imprenditoria femminile.



## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, comma 11 – Incentivi per l'occupazione delle donne

- All'art. 4 il legislatore prevede agevolazioni per l'assunzione di lavoratori anziani e per le donne a partire dal 1° gennaio 2013.
- Secondo le nuove disposizioni il sostegno all'occupazione femminile è concesso riconoscendo per 12 mesi uno sgravio contributi pari al 50% della quota a carico del datore di lavoro.
- L'incentivo è riconosciuto qualora l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in somministrazione, o a tempo indeterminato e si riferisca a:
  - donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
  - donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti.
- a) Nel primo caso, per usufruire degli aiuti le donne devono risiedere in una delle regioni beneficiarie dei fondi strutturali e comunitari o rientrare nella condizione di lavoratore «svantaggiato», ai sensi dell'art. 2, punto 18, lettera «e» del Regolamento n. 800/2008/CE.
- b) Nel secondo caso, invece, il requisito richiesto è lo stato di disoccupazione di almeno 24 mesi.
- Il beneficio contributivo è esteso fino a 18 mesi nel caso in cui l'iniziale contratto a tempo determinato, anche sotto forma di somministrazione, è trasformato a tempo indeterminato.

- Se altrimenti il contratto di assunzione è *ab origine* a tempo indeterminato allora lo sgravio contributivo avrà durata di 18 mesi.

<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Incentivi per l'occupazione delle donne</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>A decorrere dalle assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2013 è riconosciuto ai datori di lavoro, e per una durata di 12 mesi, la riduzione del 50% dei contributi a loro carico.</p>	<p>Nell'ottica di sistema il progetto di riforma offre utili incentivi anche alle donne prive di occupazione che altrimenti resterebbero sempre più ai margini del mercato del lavoro, considerando che sono – insieme ai giovani – i soggetti che risentono maggiormente degli sconvolgimenti a carattere economico-strutturale.</p> <p>Il sostegno all'occupazione femminile sarà fruibile solo a partire dal 1° gennaio 2013.</p> <p>Dall'entrata in vigore della legge e sino al 1° gennaio 2013 – ad eccezione delle detrazioni previste dal «decreto salva Italia» – vi sono fondate le perplessità riguardo al <i>favor</i> verso l'integrazione delle donne nel mondo del lavoro.</p>	    
<p>Il beneficio è concesso a due categorie di donne, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;</li> <li>- donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti.</li> </ul> <p>Il beneficio si applica alle assunzioni con contratto di lavoro subordinato a termine, anche in somministrazione, o attraverso un contratto a tempo indeterminato.</p>	<p>È positiva la concessione del beneficio alle donne disoccupate da almeno 6 mesi e residenti nelle aree ammesse al beneficio dei fondi strutturali e comunitari o rientranti nella definizione comunitaria di «lavoratore svantaggiato».</p> <p>Stesso incentivo è concesso a tutte le donne, ovunque residenti, in grado di dimostrare lo stato di disoccupazione di oltre 24 mesi.</p> <p>La norma per come è strutturata presenta particolari criticità in quanto, sembrano restare fuori tutte le donne che non possono dimostrare lo stato di disoccupazione in quanto non iscritte nei centri per l'impiego perché magari hanno perso un lavoro non regolare, o che hanno smesso di cercare un lavoro o, ancora, rientranti nel fenomeno dei <i>NEET</i> (Not in Education,</p>	    

	<p>Employment or Training) ossia quella larga fascia di giovani donne che non studia né lavora.</p> <p>Con l'abolizione del contratto di inserimento, l'occupazione femminile sarà sorretta esclusivamente da forme incentivanti di carattere economico che oltre a ridursi rispetto al passato non offrono alcuna garanzia di riqualificazione delle competenze professionali richieste dal mercato del lavoro. Di conseguenza sorgono fondati dubbi sull'effettiva utilità di meri incentivi economici senza alcun bilanciamento attraverso un quadro di incentivi normativi <i>ad hoc</i>.</p>	
<p>Qualora il contratto di assunzione inizialmente a termine venga trasformato in contratto a tempo indeterminato o magari lo stesso sia <i>ab origine</i> a tempo indeterminato, lo sgravio contributivo ha durata di 18 mesi.</p>	<p>L'idea di offrire un medesimo beneficio sia in caso di trasformazione di un iniziale contratto a termine o nella fattispecie dell'iniziale contratto a tempo indeterminato, sembra costituire un chiaro esempio del legislatore a premiare la cosiddetta "flessibilità in entrata" positiva che si evolve in stabile occupazione.</p>	



**Articolo 4, commi 12-15**

**Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni**

**Incentivi all'occupazione: divieti e principi generali**

di Nicola D'Erario, Michele Squeglia

Nel progetto di riforma del mercato del lavoro, i commi 12, 13, 14 e 15 dell'art. 4 del ddl della Camera n. 5256 del 2012 rappresentano una sorta di raccordo comune (o, se si preferisce, di clausola generale) di ogni previsione sottesa ad incentivare in termini finanziari l'inserimento nel mondo del lavoro di donne, giovani, anziani e di lavoratori espulsi dai processi produttivi. Manifeste sono le motivazioni che inducano a servirsi della tecnica incentivante: da un lato, invogliare la parte datoriale, in presenza di situazioni aziendali favorevoli, a stipulare contratti di lavoro allo scopo di contenere le ripercussioni negative sul piano sociale e, dall'altro, incrementare i livelli occupazionali in determinate aree territoriali. Negli anni si è acquisita la consapevolezza che la tecnica degli incentivi può svolgere una utile funzione congiunturale per la soluzione di problemi specifici legati alla durata o alla distribuzione della occupazione, ma che al contempo, non è detto possa rappresentare una soluzione valida per il superamento di problemi di ordine strutturale. Tanto più se, come avviene nel presente disegno di legge, gli incentivi di tipo economico vengono neutralizzati da altrettanti disincentivi di tipo normativo che, nel ridurre e comprimere in particolare, le tipologie regolate di flessibilità nell'ingresso nel mercato del loro paiono porsi in parziale contrapposizione con la riforma degli incentivi occupazionali di tipo fiscale e contributivo.

Uno degli obiettivi di questa parte della riforma è, in ogni caso quello «di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione» il comma 12 dalla lett. a) fino alla lett. d) e i commi 13, 14 e 15 dell'art. 4 si occupano di individuare puntuali divieti, regole generali, nonché operare modifiche a regolamentazioni precedenti nell'ottica di un miglior innesto con l'impianto complessivo della riforma n. 5256 del 2012.

In specie, il comma 12, elevandosi a garante dell'uniformità applicativa degli incentivi all'occupazione, precisa che quanto in esso contenuto è riferibile «per i periodi di vigenza come ridefiniti dalla presente legge» anche «all'articolo 8, comma 9, della legge 29 dicembre 1990, n. 407» che promuove l'occupazione di soggetti disoccupati di lunga durata <sup>1</sup>, con uno sgravio contributivo per trentasei mesi se assunti a tempo indeterminato e agli «articoli 8, commi 2 e 4, e 25, comma 9, della legge 23 luglio

---

<sup>1</sup> Trattasi dei lavoratori disoccupati da oltre ventiquattro mesi ovvero in cassa integrazione guadagni straordinaria dallo stesso periodo di tempo.

1991, n. 223» da cui discendono benefici contributivi ai fini dell'assunzione a termine o a tempo indeterminato, anche a tempo parziale, dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità.

Impiegando la tecnica legislativa della normazione per clausole generali, il legislatore costruisce un impianto di regole, intenzionalmente aperto, che funge da "prima recinzione" all'applicazione delle diverse norme incentivanti le assunzioni. Un sistema che il legislatore costruisce a cerchi concentrici che partendo dall'analisi delle norme contenute nel disegno di legge n. 5256 del 2012 si estende fino a considerare i limiti che possono discendere anche dalla disciplina di dettaglio delle singole misure di politica attiva nonché dai cumuli tra i differenti benefici <sup>2</sup>.

Così, la lett. a) del comma 12, stabilisce che gli incentivi, volti ad incrementare i livelli occupazionali, non sono riconosciuti nei casi in cui l'assunzione celi l'adempimento di un obbligo comunque preesistente (disposto dalla legge o dalla contrattazione collettiva), come ad esempio avviene ove si raggiungono i limiti dimensionali ai fini dell'assunzione di lavoratori diversamente abili ovvero ove si assolve all'obbligo della riassunzione disposta dal giudice in sede di tutela obbligatoria. Stesso limite è previsto anche nel caso in cui il lavoratore, avente diritto all'assunzione, venga utilizzato mediante il ricorso al contratto di somministrazione.

Della tecnica impiegata dal legislatore si presenta emblematico, ad esempio, l'art. 2, comma 151, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che stabilisce in via sperimentale che il datore di lavoro possa assumere a tempo pieno e indeterminato lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari ove l'assunzione non solo non discenda, come statuisce l'art. 4, comma 12, lett. a), da obblighi di legge o di contrattazione collettiva, ma anche ove non origini da obblighi che derivino dalla contrattazione individuale, presentandosi dunque quale limite ulteriore che si aggiunge alla clausola generale.

Ulteriore divieto è disposto, altresì, ai sensi della lett. b) ogni qual volta non venga rispettato il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, alla riassunzione di lavoratori precedentemente licenziati da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a termine.

La seconda parte della lett. b) esclude che il soggetto utilizzatore di un contratto di somministrazione di manodopera possa fruire del beneficio contributivo ove non abbia offerto, in via preventiva all'utilizzo del lavoratore, la riassunzione al prestatore d'opera, titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a seguito di cessazione da un rapporto di lavoro a termine. In questi casi, l'*intentio* è quello di combattere l'utilizzo fraudolento e fittizio degli incentivi che altrimenti non rivestirebbero il ruolo di moltiplicatore occupazionale, soprattutto di particolari fasce di lavoratori, ma piuttosto presenterebbero finalità meramente speculative di riduzione del costo del lavoro.

Il comma 12 si completa di ulteriori lett. c) e d).

Alla lett. c) è ammessa la possibilità di fruire delle agevolazioni in tutti i casi «in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse» rispetto a «quelle dei lavoratori sospesi», allorquando sia in atto una sospensione dal lavoro connessa ad una situazione di crisi o riorganizzazione aziendale. Conseguentemente, saranno inammissibili possibili istanze di assunzioni agevolate ove i datori di lavoro e gli utilizzatori, in seguito a situazioni di crisi e di riorganizzazione aziendale, abbiano lavoratori sospesi dal lavoro che beneficino dell'integrazione salariale straordinaria.

---

<sup>2</sup> Si pensi alla possibilità di cumulare l'incentivo, previsto in via sperimentale (art. 2, comma 151, della l. n. 191 del 2009), in favore dei datori di lavoro che, senza esservi tenuti, assumono a tempo pieno e indeterminato lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari (o dell'indennità speciale di disoccupazione edile) con il particolare beneficio previsto per i datori di lavoro che assumono i destinatari della suddetta indennità, che abbiano almeno cinquanta anni di età (art. 2, comma 134, della l. n. 191 del 2009). Sul punto, v. anche circ. Inps 31 maggio 2012, n. 76.

Del pari, si consideri il cumulo, ricorrendo le condizioni previste dalle rispettive normative, tra le agevolazioni riconosciute dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407 del 1990, e quelle stabilite dal Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, d.l. n. 148 del 1993, conv. con modificazioni, nella l. n. 236 del 1993.

Si presenta, almeno, singolare la possibilità di beneficiare degli incentivi attraverso il ricorso al contratto di somministrazione «per professionalità sostanzialmente diverse», specie considerando l'acausalità, non superiore a dodici mesi, del medesimo contratto ove stipulato a tempo determinato, prevista ora dall'art. 1, comma 10, lett. b). Ci si può domandare per quale motivo al datore di lavoro sia consentito non solo ricorrere alla somministrazione in situazioni aziendali strutturali e durevoli, ma anche di beneficiare dei relativi incentivi. Una risposta plausibile è quella dello scambio: ripresa economica dell'impresa contro uno sconto sul costo del lavoro.

La stessa lettera prevede poi che per le medesime imprese, le quali beneficiano della sospensione potranno liberamente accedere ai benefici anche ove le assunzioni «siano effettuate presso una diversa unità produttiva» a questa riferita.

La lett. d), a completamento del comma 12, intende prevenire possibili conflitti di interesse allo scopo di evitare che l'incentivo sconfini in pratiche fraudolente e dilatorie. Difatti, non potranno beneficiare degli incentivi quei datori di lavoro che nei sei mesi precedenti al licenziamento del lavoratore presentino «assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che intende procedere all'assunzione ... ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo». Peraltro, si aggiunge che nel caso della somministrazione di manodopera tale condizione si applica anche all'utilizzatore.

Il comma 13 dell'art. 4 stabilisce, a sua volta, alcune regole generali ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata.

In specie, la possibilità di cumulare i periodi di lavoro subordinato o somministrato è ammesso solo ove il lavoratore abbia prestato la relativa attività in favore del medesimo soggetto. Per converso, il legislatore sancisce il divieto di cumulare prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro – di cui all'art. 4, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 – salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrano rapporti di collegamento o controllo.

La norma riproduce l'art. 2, comma 1, della l. 19 luglio 1994, n. 451 che esclude dal diritto ai benefici economici il datore di lavoro che intenda assumere un lavoratore iscritto nelle liste di mobilità ove presenti le predette caratteristiche (assetti proprietari coincidenti e rapporto di controllo e collegamento). Al contempo, non prende però in considerazione il caso rappresentato dalle operazioni societarie, a seguito delle quali l'impresa che ha licenziato i lavoratori e quella che li assume, sebbene distinte nella forma, costituiscono l'una la trasformazione o la derivazione dell'altra. Ci si chiede allora se per fruire dei benefici contributivi è necessario che intervenga tra le parti interessate uno specifico accordo sindacale, finalizzato alla salvaguardia dei livelli occupazionali<sup>3</sup>.

L'art. 4, comma 14, interviene anche sulle agevolazioni contributive a favore dei datori di lavoro che assumono, con contratto a tempo indeterminato (o anche a tempo parziale), i lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi ovvero sospesi dal lavoro e beneficiari per lo stesso periodo della cassa integrazione guadagni straordinaria. Peraltro, si rammenta che i datori di lavoro che effettuano le assunzioni indicate beneficiano di uno sgravio contributivo pari al cinquanta per cento dell'aliquota contributiva per un periodo non superiore a trentasei mesi, fermo restando il versamento dell'intera aliquota a carico del lavoratore. La precedente formulazione dell'art. 8, comma 9, della l. 29 dicembre 1990, n. 407 escludeva che l'assunzione potesse effettuata in sostituzione di altri lavoratori licenziati o sospesi dallo stesso datore di lavoro nei dodici mesi precedenti. La modifica operata dal comma 14 dell'art. 4, delimita il divieto nei casi in cui le assunzioni siano effettuate in sostituzione «di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o sospesi».

---

<sup>3</sup> Cfr., in precedenza, la circ. Inps 1° giugno 1999, n. 122.

Infine, trova una precisa sanzione l'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione, giacché producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione (comma 15 dell'art. 4). Sotto questo profilo, vale la pena segnalare un ulteriore adempimento pubblicistico, che sebbene si giustifichi sul piano sanzionatorio, non si presenta adeguatamente controbilanciato da previsioni complementari, segnatamente finalizzate ad una revisione dell'organizzazione e del funzionamento dell'apparato pubblico <sup>4</sup>.

INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE	
a) lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l. n. 223 del 1991</li> </ul>
b) lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria "in deroga"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 1, comma 155, l. n. 311 del 2004; art. 1, comma 1, l. n. 291 del 2004</li> </ul>
c) di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 8, commi 2 e 4, l. n. 223 del 1991; art. 25, comma 9, l. n. 223 del 1991</li> </ul>
d) lavoratori iscritti nelle liste di mobilità "in deroga"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 1, comma 155, l. n. 311 del 2004; art. 1, comma 410, l. n. 266 del 2005; art. 1, comma 1190, l. n. 296 del 2006</li> </ul>
e) disoccupati da almeno ventiquattro mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 8, comma 9, l. n. 407 del 1990</li> </ul>
f) disoccupati con trattamento speciale di disoccupazione da almeno dodici mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l. n. 427 del 1975; l. n. 223 del 1991</li> </ul>
g) lavoratori in mobilità non indennizzata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 4, comma 1, l. n. 236 del 1993</li> </ul>
h) soggetti rientranti in una delle categorie previste dall'art. 54 e ss. del d.lgs. n. 276 del 2003 ai fini della stipulazione del contratto di inserimento <sup>5</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• d.lgs. n. 276 del 2003</li> </ul>
i) soggetti diversamente abili di cui alla l. n. 68 del 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l. n. 68 del 1999</li> </ul>
l) di soggetti rientranti in una delle categorie previste dalla l. n. 381 del 1991 (ad esempio, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, le persone detenute o internate in istituti penitenziari, ecc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l. n. 381 del 1991</li> </ul>

<sup>4</sup> A riguardo, si consideri l'art. 4, comma 49 e ss. del ddl n. 5256 del 2012 che prevede il ripristino della delega di cui all'art. 1, comma 30, della l. 24 dicembre 2007, n. 247 in materia di politiche attive e servizi per l'impiego.

<sup>5</sup> Per effetto della previsione contenuta nei commi 14 e 15 dell'art. 1 tali agevolazioni potranno essere fatte valere nei confronti delle assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2012 per effetto dell'abrogazione degli artt. 54 e ss. del d.lgs. n. 276 del 2003.

<p>m) lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari (o dell'indennità speciale di disoccupazione edile) – regime transitorio fino al 31-12-2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 2, comma 151, l. n. 191 del 2009 (come modificato dall'art. 33, comma 25, della legge n. 183 del 12 novembre 2011)</li> </ul>
<p>n) lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari (o dell'indennità speciale di disoccupazione edile) che abbiano almeno cinquanta anni di età - regime transitorio fino al 31-12-2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 2, comma 134, l. n. 191 del 2009 (come modificato dall'art. 33, comma 25, della legge n. 183 del 12 novembre 2011)</li> </ul>
<p>o) lavoratori di età superiore a 50 anni e donne nelle aree svantaggiate</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 4, commi 8 – 11, ddl. 5256 del 2012</li> </ul>

## SCHEDE RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, commi 12-15 Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni

- L'art. 4 della riforma del mercato del lavoro, nell'intento di garantire omogeneità di applicazione, racchiude al suo interno quali sono i divieti al beneficio degli incentivi e i principi generali per il riconoscimento del diritto agli stessi.
- Il raccordo con la previsione normativa è riconosciuto anche agli incentivi riferiti alle assunzioni dei disoccupati di lunga durata (ex art. 8, comma 9, l. n. 407/1990) e dei lavoratori in mobilità (ex artt. 8, commi 2 e 4, e 25, comma 9, l. n. 223/1991).

#### Divieti

1. L'incentivo deve essere escluso in tutti i casi in cui l'assunzione costituisca attuazione di un obbligo preesistente (che origini da norme o contrattazione collettiva), anche nel caso in cui l'avente diritto all'assunzione venga utilizzato mediante agenzia di somministrazione.
2. È escluso l'incentivo, ogni qual volta, le assunzioni non rispettino il diritto di precedenza alla riassunzione di lavoratori licenziati da un rapporto di lavoro a termine o a tempo indeterminato dallo stesso datore di lavoro. Medesimo divieto si applica all'utilizzatore qualora assuma tramite agenzia senza offrire preventivamente la riassunzione ai lavoratori licenziati ma titolari di un diritto di precedenza.
3. Non costituisce diritto al beneficio, l'assunzione, anche in somministrazione, attuata dal datore di lavoro che abbia in atto sospensioni per crisi o riorganizzazione aziendale; salvo che l'assunzione, la trasformazione e la somministrazione siano finalizzate a reperire professionalità differenti da quelle dei lavoratori sospesi. Il divieto non si applica qualora le assunzioni siano effettuate presso una diversa unità produttiva da quella che ha in atto sospensioni di lavoratori.
4. Ulteriore divieto agli incentivi è previsto per i lavoratori licenziati nei 6 mesi precedenti da

datori di lavoro che presentino, al momento del licenziamento, assetti proprietari coincidenti o che risultino in collegamento con il datore di lavoro che assume.

In caso di somministrazione questo requisito deve essere soddisfatto anche dall'utilizzatore.

### Regole generali

1. Nel determinazione il diritto agli incentivi e la loro durata, si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività in favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato. Non si cumulano le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro; salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrano rapporti di collegamento o controllo.




2. Viene prevista una delimitazione del divieto agli incentivi previsto dall'art. 8, comma 9, della l. 29 dicembre 1990, n. 407, giacché le parole:



«quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese per qualsiasi causa licenziati o sospesi » sono sostituite dalle seguenti: «quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o sospesi».






3. L'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Al fine di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione, compresi quelli predisposti per i disoccupati di lunga durata (ex art. 8, comma 9, l. n. 407/1990) e i lavoratori in mobilità (ex artt. 8, commi 2 e 4, e 25, comma 9, l. n. 223/1991), vengono definiti i seguenti principi:	Viene disciplinata organicamente la modalità di accesso agli incentivi all'occupazione.	
	Impiegando la tecnica legislativa della normazione per clausole generali, il legislatore costruisce un impianto che funge da "prima recinzione" all'applicazione delle diverse norme incentivanti le assunzioni, estendendosi fino a considerare i limiti che possono discendere anche dalla disciplina di dettaglio delle singole misure di politica attiva nonché dai cumuli tra i differenti benefici.	
	In ogni previsione che contempla appositi divieti	

<p>a) gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente (da legge o da contrattazione collettiva) anche qualora il lavoratore venisse utilizzato con contratto di somministrazione;</p> <p>b) gli incentivi non spettano se l'assunzione viola il diritto di precedenza, alla riassunzione di un lavoratore licenziato da un rapporto di lavoro a termine o a tempo indeterminato. Sono esclusi anche qualora la stessa situazione si verifichi in capo al datore di lavoro che assuma mediante contratto di somministrazione;</p> <p>c) gli incentivi non spettano se il datore di lavoro (o l'utilizzatore) abbiano in atto sospensioni dal lavoro legate a crisi o riorganizzazione aziendale, ad eccezione dei casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione si riferiscano all'acquisizione di professionalità differenti da quelle dei lavoratori sospesi. L'incentivo, invece, è concesso per le assunzioni effettuate in unità produttive diverse da quelle interessate dalla sospensione;</p> <p>d) gli incentivi non spettano in riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro, che al momento del</p>	<p>nell'accesso agli incentivi – come nelle lett. a), b), c), d) – risulta palese l'intento di combattere ogni uso fraudolento delle agevolazioni previste che altrimenti non rivestirebbero il ruolo di moltiplicatore occupazionale, ma piuttosto presenterebbero finalità meramente speculative di riduzione del costo del lavoro.</p> <p>Si presenta singolare la possibilità di beneficiare degli incentivi attraverso il ricorso al contratto di somministrazione «per professionalità sostanzialmente diverse», specie considerando l'acausalità, non superiore a dodici mesi, del medesimo contratto ove stipulato a tempo determinato, prevista ora dall'art. 1, comma 10, lett. b). Ci si può domandare per quale motivo al datore di lavoro sia consentito non solo ricorrere alla somministrazione in situazioni aziendali strutturali e durevoli, ma anche di beneficiare dei relativi incentivi.</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p>
--	--	--

<p>licenziamento, presenti assetti proprietari coincidenti o risulti in collegamento o controllo con quelli del datore di lavoro che assume. In caso di somministrazione tale condizione si applica anche all'utilizzatore.</p>		
<p>Per la determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata, si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività in favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato.</p> <p>Non si cumulano le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro; salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrano rapporti di collegamento o controllo.</p>	<p>Possibilità di cumulare i periodi di lavoro subordinato o somministrato solo ove il lavoratore abbia prestato la relativa attività in favore del medesimo soggetto.</p> <p>La norma prende anche in esame le operazioni societarie, a seguito delle quali l'impresa che ha licenziato i lavoratori e quella che li assume, sebbene distinte nella forma, costituiscono l'una la trasformazione o la derivazione dell'altra?</p>	<p></p> <p></p>
<p>All'art. 8, comma 9, l. n. 407/1990, le parole: «quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese per qualsiasi causa licenziati o sospesi » sono sostituite dalle seguenti: «quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o sospesi».</p> <p>L'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione producono la perdita di quella</p>	<p>E' positiva l'estensione del divieto per effetto della modifica sull'art. 8, comma 9, l. n. 407/1990.</p> <p>Il rigore nel richiedere responsabilità e sensibilizzazione nelle procedure burocratiche, come condizione al diritto all'incentivo, è in linea con l'ottica di sistema della riforma.</p> <p>Tuttavia nel caso di specie viene a costituirsi un ulteriore adempimento pubblicitario, che sebbene</p>	<p></p> <p></p> <p></p>



parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

si giustifichi sul piano sanzionatorio, non si presenta adeguatamente controbilanciato da previsioni complementari, segnatamente finalizzate ad una revisione dell'organizzazione e del funzionamento dell'apparato pubblico.

A causa del mancato raccordo tra gli incentivi e i disincentivi normativi, potrebbe verificarsi – come accaduto in passato – che questi ultimi vadano ad inficiare i primi neutralizzando, ameno in parte, l'effetto positivo della flessibilità in ingresso per le categorie agevolate.





PARTE IV  
INTERVENTI SUL MERCATO DEL LAVORO



## SEZIONE A

### DONNE E GENITORI

#### **Articolo 4, commi 16-23 – Tutela della maternità e paternità e contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco**

#### **Contrasto alle dimissioni in bianco: tutela rafforzata ma nuovi oneri**

di Roberta Caragnano, Germana Caruso

Il disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro interviene sulla disciplina delle dimissioni in bianco e sulla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro rafforzando la tutela accordata al lavoratore o alla lavoratrice contro eventuali abusi che viciano la genuinità del recesso. Tuttavia, diversi profili di criticità, sono suscettibili di depotenziare gli effetti positivi che dovrebbero scaturire dalla nuova disciplina.

La *ratio* del legislatore è sanare il vuoto legislativo conseguito all'abrogazione della l. n. 188/2007 che aveva predisposto procedure dissuasive di comportamenti illegittimi finalizzati ad occultare licenziamenti generalmente di natura discriminatoria. Nonostante il presupposto sia l'introduzione di modalità semplificate rispetto alla normativa precedente, la norma appare farraginosa e carica di incertezze interpretative, con un quadro generale che disegna una procedura aggravata in termini di adempimenti burocratici.

Il legislatore, modificando il Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151), introduce due novità: estensione e rafforzamento del regime della convalida delle dimissioni rese dal lavoratore o dalla lavoratrice, anche durante il periodo della maternità/paternità, da un lato, e sanzioni specifiche per il datore di lavoro che, abusando della firma del foglio in bianco, simula le dimissioni o la risoluzione consensuale. Norme che nel complesso possono essere distinte, a loro volta, in due blocchi: una parte di carattere più sostanziale che estende il campo di applicazione e il "periodo" in cui vige l'obbligo di convalida delle dimissioni e della risoluzione del rapporto di lavoro, ed una parte procedurale riguardante l'efficacia degli atti di recesso.

Riguardo al primo aspetto, l'obbligo di convalida delle dimissioni rese dalla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e dal lavoratore padre, ad oggi valevole entro un anno di vita del bambino, è esteso ai tre anni di età del minore o ai primi tre anni di accoglienza in caso di affidamento o adozione, nazionale o internazionale. Il procedimento di convalida presso il Servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio, volto ad accertare l'autenticità della volontà di recesso espressa in vigenza del divieto di licenziamento, non subisce modifiche, se non in termini di positiva estensione del novero dei soggetti interessati e non implica aggravii procedurali rispetto alla disciplina

vigente. L'obbligo di convalida è esteso anche alle ipotesi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, prassi utilizzata per aggirare la disciplina delle dimissioni che la l. n. 188/2007 aveva provveduto a rafforzare.

La grande novità, tuttavia, consiste nell'estensione dell'obbligo di convalida al di fuori dei casi di maternità o paternità, non solo per le dimissioni ma anche per le ipotesi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. L'efficacia di entrambi gli atti di recesso dal rapporto è sospensivamente condizionata a due procedure di convalida, alternative tra loro. Il lavoratore o la lavoratrice possono scegliere di procedere alla convalida delle dimissioni o della risoluzione del rapporto presso una Direzione territoriale del lavoro o un Centro per l'impiego o altra sede individuata dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In alternativa, il lavoratore o la lavoratrice possono sottoscrivere un'apposita dichiarazione apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro inoltrata dal datore al Centro per l'impiego.

Entrambe le modalità sono indicate come condizioni sospensive dell'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale.

Tra le due alternative possibili, per la prima, può ricavarsi implicitamente il richiamo alla procedura di convalida delle dimissioni prevista per i lavoratori padri e le lavoratrici madri entro i tre anni di età del bambino. Sarebbe opportuno, comunque, predisporre un modello di dichiarazione unificato, analogo a quello utilizzato nelle ipotesi disciplinate all'art. 55 del Testo Unico<sup>1</sup>. Va considerato, inoltre, l'impatto della nuova disciplina sulle sedi preposte alla convalida, in termini di improvviso sovraccarico di lavoro.

La seconda procedura, invece, disciplina un nuovo meccanismo di convalida che, proprio in virtù dell'assenza di un modello di riferimento, richiederebbe maggiore chiarezza esplicativa. La generica previsione di "un'apposita dichiarazione" da apporre in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione inoltrata al Centro per l'impiego lascia presagire arbitri interpretativi circa i contenuti.

Ulteriori dubbi e relative esigenze di chiarificazione sorgono in merito al perfezionamento della procedura. Non è chiaro se la copia sottoscritta dal lavoratore possa restare in suo possesso o se, una volta apposta la dichiarazione, vi è obbligo di consegnarne copia al datore (qualora la sottoscrizione non sia contestuale alla consegna della ricevuta di trasmissione) o ad un soggetto terzo.

Non solo. Per entrambe le modalità di convalida manca l'indicazione di un termine massimo entro il quale il lavoratore può procedere. Il termine sembra potersi/doversi desumere dall'indicazione del periodo massimo di trenta giorni concesso al datore di lavoro per ovviare all'eventuale inerzia del lavoratore. Nel complesso, la disciplina delle modalità di manifestazione di volontà resa dal lavoratore o dalla lavoratrice ai fini dell'efficacia della risoluzione consensuale o delle dimissioni, non risulta di facile interpretazione; sorprende, pertanto, la scelta di introdurre un ulteriore elemento di incertezza rimettendo ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali l'individuazione di ulteriori modalità semplificate. Piuttosto, sarebbe opportuno indicare tempi, obblighi, soggetti e modelli di riferimento relativi ad una unica procedura.

In caso di assenza di convalida o di mancata sottoscrizione della ricevuta di trasmissione della comunicazione, il datore di lavoro ha trenta giorni di tempo dalla data delle dimissioni o della risoluzione consensuale per inoltrare al lavoratore un invito a presentarsi presso le sedi indicate per la convalida o un invito a sottoscrivere la ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro inoltrata al Centro per l'impiego. La comunicazione contenente l'invito si considera validamente effettuata se recapitata al domicilio del lavoratore o della lavoratrice, indicato nel contratto di lavoro o

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda la circ. Min. lav. 26 febbraio 2009, n. 25/II/0002840.

presso altro domicilio formalmente comunicato, oppure se consegnata al lavoratore o alla lavoratrice che devono sottoscriverne copia per ricevuta.

Anche su questo aspetto una perplessità sul *modus operandi*: chi è tenuto ad informare il datore di lavoro circa l'avvenuta convalida? Posto che la scelta di convalidare o meno le dimissioni e la risoluzione è rimessa esclusivamente al lavoratore, non sarebbe opportuno garantire al datore di lavoro la tempestiva comunicazione dell'avvenuta convalida? Il perfezionamento della procedura, invece, sembra rimesso alla buona volontà delle parti, con ricadute in termini di certezza delle procedure individuate.

Il rapporto di lavoro è risolto per effetto del verificarsi della condizione sospensiva solo se la lavoratrice o il lavoratore entro sette giorni dalla ricezione all'invito non aderisce a presentarsi presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti per il colloquio, diretto ad accertare la spontaneità delle dimissioni, oppure se non sottoscrive in calce la dichiarazione trasmessa dal datore di lavoro, in forma scritta, oppure quando non effettua la revoca delle dimissioni o della risoluzione consensuale.

Nel dettaglio la revoca delle stesse è una facoltà del lavoratore che può essere esercitata, come detto, nei sette giorni dalla ricezione dell'invito e sovrapponibile al periodo di preavviso.

La revoca può essere comunicata in forma scritta (aspetto che suscita delle perplessità se si considera che tutti gli atti i quali scandiscono la procedura hanno forma scritta tranne la revoca). In tal caso il contratto di lavoro interrotto, in precedenza, per effetto dell'atto di recesso (dimissioni o risoluzione consensuale) riprende ad avere corso dal giorno successivo alla comunicazione della revoca e se nel periodo intercorso tra il recesso e la revoca la prestazione lavorativa non è stata svolta, il prestatore non matura nessun diritto retributivo. Ne discende che con la revoca del recesso cessano gli effetti di altre eventuali pattuizioni ad esso connesse e sorge in capo al lavoratore l'obbligo di restituire quanto eventualmente percepito in forza delle stesse.

Ciò equivale ad ammettere che nel periodo in cui le dimissioni o la risoluzione continuano a non avere efficacia per mancato adempimento della convalida (periodo peraltro non chiaro ma ricavabile sommando i tempi indicati nei vari commi dell'articolo: trenta giorni dalle dimissioni o dalla risoluzione consensuale più i sette giorni dalla ricezione della comunicazione) la prestazione lavorativa può continuare ad essere svolta in evidenti condizioni di incertezza del datore di lavoro circa la volontà di risolvere in senso positivo la condizione sospensiva dell'efficacia.

La nuova disciplina delle dimissioni in bianco si chiude con la previsione di un rafforzamento dell'impianto sanzionatorio e con l'introduzione di una specifica sanzione amministrativa, di importo variabile da 5.000 a 30.000 euro, per il datore di lavoro che abusi del foglio in bianco, ferma restando l'eventuale applicazione della sanzione penale, ove ricorrano gli estremi del reato. L'accertamento, l'irrogazione della sanzione (amministrativa) e il *quantum* della stessa sono di competenza delle Direzioni territoriali del lavoro.

Per quel che attiene il reato penale, invece, a parere di chi scrive, si configura la fattispecie penale nei casi in cui la condotta del datore di lavoro diventa estorsiva. In tal caso il reato di estorsione si concretizza quando al lavoratore è fatta firmare anticipatamente e senza data la "lettera di dimissioni"; fattispecie che rappresenta fatto/atto diverso dalla firma del "foglio in bianco" come ribadito anche dalla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La Corte di Cassazione qualifica come estorsiva quella condotta del datore di lavoro consistente nel prospettare ad alcuni suoi dipendenti la mancata assunzione, il licenziamento o la mancata corresponsione della retribuzione, nel caso in cui i lavoratori non accettino le condizioni di lavoro loro imposte e quindi sono costretti «ad accettare condizioni contrarie alla legge e alla contrattazione collettiva, quali: lavoro nero, trattamenti economici inferiori rispetto a quello pattuito, sottoscrizione

## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, commi 16-23 – Tutela della maternità e paternità e contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco

- Il Legislatore dispone la riscrittura del comma 04 dell'art. 55 del decreto legislativo 151 del 2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità).

La modifica estende l'obbligo di convalida della richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice madre durante il periodo di gravidanza o dalla lavoratrice e dal lavoratore, ad oggi valevole fino a un anno di età del bambino, ai primi tre anni di età o ai primi tre anni di accoglienza in caso di affidamento o adozione, nazionale o internazionale. L'efficacia della risoluzione del rapporto è sospensivamente condizionata alla convalida del Servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio.

- Il disegno di legge estende il regime della convalida anche al di fuori dei casi di maternità e paternità.

● L'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro è sospensivamente condizionata al verificarsi delle seguenti ipotesi:

- a) il lavoratore/la lavoratrice procede alla convalida degli atti di recesso presso le Direzioni territoriali del Lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competente o presso altre sedi individuate dalla contrattazione collettiva;
- b) il lavoratore/la lavoratrice sottoscrive un'apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro che il datore è tenuto ad inoltrare al Centro per l'impiego.

Con decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali potranno essere individuate ulteriori modalità semplificate volte ad accertare l'autenticità della manifestazione di volontà della lavoratrice o del lavoratore, in relazione alle dimissioni o alla risoluzione consensuale del rapporto.

● Il disegno di legge prevede, altresì, una procedura di sollecito alla validazione delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto, attivabile dal datore di lavoro che sia interessato a rendere efficaci tali atti. A tal fine, ed entro trenta giorni dalla comunicazione delle dimissioni o della risoluzione consensuale, il datore di lavoro può scegliere di trasmettere alla lavoratrice o al lavoratore una comunicazione scritta contenente l'invito a:

- a) presentarsi presso le sedi idonee a perfezionare la procedura di convalida;
- b) sottoscrivere la dichiarazione che attesta la volontarietà dell'atto, in calce alla ricevuta della trasmissione di comunicazione della cessazione del rapporto inoltrata al Centro per l'impiego.

Le due tipologie di comunicazione sono tra loro alternative. La comunicazione contenente l'invito, si considera validamente effettuata quando è recapitata al domicilio indicato nel contratto di lavoro

---

di lettere di dimissioni in bianco, rinuncia a godere di congedi per malattia o per infortunio sul lavoro» (Cass. Penale, sez. VI, 31 agosto 2010, n. 32525).



o ad un domicilio diverso, formalmente comunicato al datore di lavoro. È ammessa, altresì, la consegna della comunicazione a mano. In tal caso, ai fini della validità, il lavoratore deve sottoscriverne copia per ricevuta.

- Il rapporto di lavoro si intende risolto per il verificarsi delle condizioni sospensive espressamente indicate nell'articolo (la mancata convalida in una delle modalità indicate) se, entro sette giorni dalla ricezione dell'invito a convalidare le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, il lavoratore o la lavoratrice non adempiono.

- Nel medesimo lasso temporale (sette giorni sovrapponibili con il periodo di preavviso), è concessa alla lavoratrice o al lavoratore facoltà di revoca degli atti di recesso dal rapporto, anche in forma scritta.






Il contratto di lavoro, interrotto per effetto del recesso, torna ad avere corso normale dal giorno successivo alla comunicazione della revoca.






Qualora il periodo intercorso tra il recesso e la revoca non sia stato lavorato il lavoratore o la lavoratrice non maturano alcun diritto retributivo. Inoltre, con la revoca del recesso cessa ogni effetto derivante da eventuali pattuizioni a esso connesse e sussiste l'obbligo, in capo al lavoratore, di restituire tutto quanto eventualmente percepito in forza delle medesime pattuizioni.








- Ulteriori novità interessano l'impianto sanzionatorio previsto in caso di violazione della nuova procedura. Ferma restando l'eventuale rilevanza penale del fatto – che si verifica, ad esempio, nell'ipotesi di condotta estorsiva del datore di lavoro – la violazione della procedura configura un abuso del foglio in bianco, ovvero una condotta fraudolenta volta a simulare le dimissioni o la risoluzione consensuale. La sanzione prevista per questa violazione va da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro. Le Direzioni territoriali del lavoro sono competenti in merito all'accertamento dell'abuso e all'irrogazione della relativa sanzione pecuniaria

**SCHEDA DI VALUTAZIONE**  
**Articolo 4, commi 16-23**  
**Tutela della maternità e paternità e contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco**

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
L'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie presentate dalla lavoratrice madre, durante il periodo di gravidanza, o dal lavoratore padre è esteso ai 3 anni di età del minore o ai primi tre anni di accoglienza in caso di affidamento o adozione, nazionale	L'estensione temporale dell'obbligo di convalida delle dimissioni, da 1 a 3 anni di età del bambino, è una misura di rafforzamento della tutela accordata alla lavoratrice madre e al lavoratore padre dimissionari.  L'efficacia delle dimissioni resta sospensivamente condizionata all'utilizzo del modello unificato di dichiarazione presso il	  

<p>o internazionale. Lo stesso limite temporale vale per la convalida della risoluzione consensuale.</p>	<p>Servizio ispettivo del Ministero del Lavoro competente per territorio. Il positivo rafforzamento della tutela, in questo caso, non implica aggravati procedurali.</p> <p>Rimane inalterato il periodo coperto dal divieto di licenziamento, nonché quello, sempre pari a un 1 dalla nascita del bambino, entro il quale le dimissioni, se rese dalla lavoratrice o dal lavoratore, che fruisca del congedo di paternità, danno luogo alla spettanza delle indennità previste per il caso di licenziamento. Per coerenza normativa perché non estendere (coraggiosamente) il periodo coperto dal divieto di licenziamento ai 3 anni dalla nascita del bambino?</p>	
<p>L'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale è esteso a tutti i lavoratori e le lavoratrici, a prescindere dal fatto di essere o meno genitore.</p>	<p>L'estensione dell'obbligo di convalidare le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto anche al di fuori delle ipotesi che rientrano nella sfera di tutela della maternità e della paternità, è una misura specificamente volta a contrastare il fenomeno dei licenziamenti mascherati da dimissioni «forzate». La norma, positiva quanto meno in linea teorica, colma il vuoto legislativo seguito all'abrogazione della l. 188/2007.</p>	
<p>Ai fini dell'efficacia della risoluzione consensuale o delle dimissioni, il lavoratore o la lavoratrice possono scegliere tra due procedure di convalida del recesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la convalida presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego, ovvero presso altre sedi individuate dai contratti collettivi nazionali o,</li> <li>- in alternativa, la sottoscrizione di una apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro inoltrata dal datore di lavoro al Centro per l'impiego.</li> </ul>	<p>Le procedure di convalida predisposte come misure di contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco risultano poco chiare e gravose in termini di adempimenti burocratici.</p> <p>Tra le due alternative possibili la prima, sebbene sembri non presentare particolari profili di criticità, potrebbe produrre un improvviso sovraccarico di lavoro per le sedi preposte alla convalida.</p> <p>La seconda modalità di convalida disciplina un meccanismo che non conosce precedenti e che, per questo, richiederebbe una maggiore chiarezza esplicativa. Stando alla lettera della norma le dimissioni o la risoluzione consensuale acquistano efficacia con la sottoscrizione - da parte del lavoratore - di una apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto, che il datore di lavoro è già tenuto</p>	  

	<p>ad inviare al centro per l'impiego. In mancanza di un modello di riferimento si prevedono divergenze interpretative circa il contenuto della dichiarazione e il passaggio finale della convalida.</p> <p>Poi una volta apposta la dichiarazione la copia sottoscritta resta in possesso del lavoratore? Non vi è obbligo di inoltrarla ad un soggetto terzo?</p> <p>Per entrambe le modalità di convalida manca l'indicazione di un termine massimo entro il quale il lavoratore può procedere. Il termine può desumersi dall'indicazione del periodo massimo di 30 giorni entro il quale il datore di lavoro può avviare all'eventuale inerzia del lavoratore?</p>	
<p>Si rimette ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di natura non regolamentare, l'individuazione di ulteriori modalità di convalida semplificate, in funzione dello sviluppo dei sistemi informatici e della evoluzione della disciplina in materia di comunicazioni obbligatorie.</p>	<p>L'eventuale previsione di altre modalità di convalida, alternative alle due sopra citate, genera ulteriore incertezza.</p> <p>Non sarebbe preferibile individuare un'unica procedura volta all'accertamento effettivo della genuina volontà del lavoratore e della lavoratrice dimissionari, con l'esatta indicazione di tempi, obblighi, soggetti e modelli di riferimento? Che senso ha consentire un ventaglio di scelte possibili se tutte, peraltro, presentano profili di criticità?</p>	 
<p>Nel caso in cui il lavoratore o la lavoratrice non procedano alla convalida, secondo le due modalità indicate, il datore di lavoro, entro il termine di 30 giorni dalla data delle dimissioni e della risoluzione consensuale, può provvedere ad inoltrare al lavoratore un invito a presentarsi presso le sedi indicate per la convalida o un invito a sottoscrivere la ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro inoltrata al Centro per l'impiego.</p> <p>La comunicazione contenente l'invito si considera validamente</p>	<p>Anche in questo caso sorgono dubbi interpretativi circa le modalità di perfezionamento della procedura. Il datore di lavoro, qualora volesse rendere efficaci le dimissioni in caso di inerzia del lavoratore, è obbligato ad inoltrare l'invito a risolvere in senso positivo la condizione sospensiva dell'efficacia.</p> <p>Chi è tenuto ad informare il datore di lavoro circa l'avvenuta convalida? È ragionevole ipotizzare che il lavoratore o la lavoratrice non informino il datore di lavoro o perché la sottoscrizione della ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto non avviene in presenza del datore di lavoro, contestualmente alla consegna della ricevuta medesima, o perché il lavoratore può decidere di non informare il datore di lavoro di aver proceduto alla convalida presso le sedi individuate al comma 2. Manca l'indicazione di un obbligo in tal senso.</p>	 

<p>effettuata se recapitata al domicilio del lavoratore o della lavoratrice, indicato nel contratto di lavoro o presso altro domicilio formalmente comunicato, oppure se consegnata al lavoratore o alla lavoratrice che devono sottoscrivere copia per ricevuta.</p>	<p>Posto che la scelta di convalidare o meno le dimissioni e la risoluzione è rimessa esclusivamente al lavoratore, sarebbe opportuno garantire al datore di lavoro la tempestiva comunicazione circa l'avvenuta convalida</p> <p>Il perfezionamento della procedura sembra, in entrambi i casi, condizionato al buon senso delle parti, con ricadute in termini di certezza delle procedure individuate.</p> <p>Negativa, in generale, la scelta di aggravare ulteriormente una procedura che, <i>ab origine</i>, non può ritenersi semplificata</p>	  
<p>Il lavoratore o la lavoratrice, entro 7 giorni dalla ricezione della comunicazione del datore di lavoro contenente l'invito ad adempiere, ha facoltà di procedere in tal senso oppure di revocare le dimissioni o la risoluzione consensuale. La forma scritta non è requisito essenziale ai fini della validità della revoca.</p>	<p>Tutti gli atti che scandiscono la procedura hanno forma scritta tranne la revoca per la quale è prevista libertà di forma</p>	
<p>Il contratto di lavoro, se interrotto per effetto del recesso (dimissioni o risoluzione consensuale) torna ad avere efficacia dal giorno successivo alla comunicazione della revoca.</p> <p>Qualora la prestazione di lavoro non sia stata svolta nel periodo intercorso tra il recesso e la revoca, il lavoratore non matura alcun diritto retributivo. Alla revoca del recesso consegue la restituzione di tutto quanto eventualmente percepito in forza delle pattuizioni connesse al recesso.</p>	<p>Previsione, questa, foriera di non poche criticità. La lettura della norma lascia intendere che il periodo intercorso tra le dimissioni e la revoca possa essere lavorato. Ciò equivale ad ammettere che nel periodo in cui le dimissioni o la risoluzione continuano a non avere efficacia per mancato adempimento della convalida, la prestazione lavorativa può continuare ad essere svolta in evidenti condizioni di incertezza del datore di lavoro circa la volontà di risolvere in senso positivo la condizione sospensiva dell'efficacia.</p> <p>Non sarebbe stato forse più corretto stabilire limiti temporali più certi e, comunque, più ridotti?</p>	  
<p>Qualora il datore di lavoro abusi del foglio firmato in bianco, fermo restando l'eventuale applicazione della sanzione penale ove siano riscontrabili gli estremi di reato, è prevista una sanzione</p>	<p>Positivo il rafforzamento dell'impianto sanzionatorio previsto nelle fattispecie di dimissioni in bianco.</p> <p>Occorre chiarire che la norma fa riferimento a due diverse fattispecie: il reato amministrativo</p>	  

amministrativa da 5 a 30.000 euro. L'accertamento e l'irrogazione della sanzione a carico del datore di lavoro sono di competenza delle Direzioni territoriali del lavoro.

punito con la sanzione, anch'essa amministrativa, nel caso in cui il datore "abusi" del foglio in bianco e il reato penale conseguente alla condotta estorsiva del datore di lavoro che si concretizza nel caso in cui venga fatta firmare anticipatamente e senza data la "lettera di dimissioni". Si tratta di un fatto/atto diverso dalla firma del "foglio in bianco". Sul punto, sarebbe opportuno esplicitare le differenze tra le due fattispecie.

## **Articolo 4, commi 24-26 – Sostegno alla genitorialità**

### **Le nuove misure a favore della genitorialità: dalla revisione dei congedi ai voucher**

di Marika Di Biase, Sabrina Chiarelli

Il Legislatore della Riforma intende promuovere norme che siano poste a tutela delle donne al fine di favorire la loro inclusione nel mercato del lavoro e tali da consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, rafforzando, contestualmente, la tutela della genitorialità.

Rientra nel novero di questo complesso di norme la previsione delle misure di cui all'art. 4, commi 24, 25, 26 del d.d.l. n. 5256 disposte in via sperimentale per gli anni 2013-2015.

La prima di tali misure (lett. a), comma 24) è il congedo obbligatorio di paternità ad oggi fruibile solo in seguito al verificarsi di tassative condizioni (casi di morte o grave infermità della madre, abbandono del bambino o affidamento al padre in via esclusiva) ed ora reso obbligatorio, in linea con la direttiva 2010/18/EU e con quanto già disposto in altri Paesi europei, al fine di favorire una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia.

Il testo originario prevedeva l'obbligo, per il padre lavoratore dipendente, entro cinque mesi dalla nascita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo di tre giorni, anche continuativi, dei quali due giorni in sostituzione della madre ed il restante giorno in aggiunta all'obbligo di astensione della stessa.

Le modifiche introdotte dal Governo hanno disposto che l'obbligo di astensione rimanga per un giorno, mentre venga sostituito, per i restanti due giorni, dalla possibilità di astenersi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.

Per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre è attribuita al padre lavoratore un'indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione; la medesima indennità viene riconosciuta per il giorno in aggiunta all'obbligo di astensione della madre.

Al fine di poter usufruire del congedo parentale, il padre lavoratore è tenuto a darne preventiva comunicazione, per iscritto, al datore di lavoro almeno quindici giorni prima di quelli in cui chiede di astenersi dal lavoro.

La seconda misura (lettera b del medesimo comma) introduce il diritto per le neo mamme di chiedere la corresponsione, nei limiti delle risorse disponibili, di *voucher* per la prestazione di servizi di *baby-sitting* dal termine della maternità obbligatoria e per gli 11 mesi successivi, in alternativa all'utilizzo del periodo di congedo facoltativo per maternità.

Il testo approvato, con modifiche, dal Senato in data 31 maggio 2012 ha previsto poi la possibilità di utilizzare i *voucher* anche per l'accesso ai servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici e privati accreditati.

Il *voucher* deve essere richiesto al datore di lavoro e viene erogato dall'INPS; la cifra che varrà a configurarlo sarà modulata in base ai parametri ISEE della famiglia.

Le risorse a sostegno di questo intervento, al pari di quelle necessarie a compensare i costi sostenuti dalle imprese in corrispondenza del godimento da parte del lavoratore del congedo obbligatorio di paternità, saranno reperite nell'ambito del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne, la cui dotazione viene, a tal fine, ridotta.

La norma prosegue, ai commi 25 e 26, con l'indicazione del provvedimento cui è demandata la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione dei benefici in esame.

Al primo comma si dispone che, entro 1 mese dalla data di entrata in vigore della legge, dovrà essere adottato un decreto concertato fra il Ministero del Lavoro ed il Ministero dell'Economia che andrà a stabilire i criteri di accesso e le modalità di utilizzo delle misure indicate al comma precedente, nonché la quantità ed il valore dei *voucher baby sitting* da richiedere al datore di lavoro, tenuto conto altresì, della situazione economica del nucleo familiare di appartenenza della richiedente.

Infine si ribadisce, al comma 26, che per la copertura delle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro, di cui al comma 24, lett. b), per gli anni 2013-2015 sarà utilizzata una parte delle risorse di cui al Fondo per il finanziamento di interventi destinati all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile; la determinazione di tale quota è affidata allo stesso decreto ministeriale.

## Conclusioni

Pur valutando positivamente l'introduzione dell'obbligo del congedo di paternità e dei *voucher baby sitting* che si pongono nella direzione della condivisione delle responsabilità familiari e della rimozione degli ostacoli che, di fatto, limitano l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, le misure esaminate sembrano essere insufficienti a garantire nel tempo l'effettiva conciliazione lavoro-cura.

In primo luogo, la riforma non introduce disposizioni operative da subito; le novità infatti avranno carattere sperimentale e dovranno altresì attendere l'emanazione di un decreto interministeriale Lavoro-Economia, che ne disciplini l'utilizzo.

Non pare, poi, coerente con le finalità della norma il ricorso ad un Fondo destinato all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile per provvedere al finanziamento delle misure; il solo riferimento al lavoro femminile, e quindi il fatto che tali risorse siano destinate a supportare la madre lavoratrice, potrebbe costituire un nesso, ma forse marginale e non troppo forte.

Per quel che attiene la prima di tali misure, il fatto che l'attuazione della stessa sia imposta mediante uno strumento coercitivo, piuttosto che essere solo incentivata e rimessa alla autonoma valutazione dei soggetti coinvolti, non convince; anzi, potrebbe risultare fortemente inopportuna in quanto suscettibile di interferire con delle scelte strettamente personali, che attengono la libera determinazione dei genitori.

Occorre evidenziare poi come a fronte di un auspicato incremento dei diritti dei lavoratori padri, siano impropriamente ristrette le tutele previste per le lavoratrici madri, attraverso un taglio di due giorni al congedo di maternità obbligatorio, che risulterebbe quindi ridotto nella sua durata legale.

Sarebbe stato più opportuno prevedere un congedo di paternità integralmente "in aggiunta" e non "in sostituzione", o comunque non in coincidenza con l'obbligo di astensione della madre al fine di segnare davvero l'avvio di un cambiamento culturale ed evitare che lo stesso si configuri quale mera misura simbolica.

Per lo stesso scopo e per allineare la normativa italiana a quella dagli altri Paesi europei, sarebbe stata auspicabile la previsione di un aumento del periodo di congedo di paternità obbligatorio.

Al riguardo, si ricorda la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 che prevede il congedo di paternità obbligatorio di quindici giorni, interamente retribuito ed "in aggiunta" all'obbligo di astensione della madre.

Per quel che attiene la seconda misura e la finalità che intende perseguire, il legislatore del ddl 5256 non pare affrontare uno dei nodi principali – se non “il” nodo – di tutte le politiche di conciliazione: la flessibilità dell’orario di lavoro.

Flessibilità intesa sia come possibilità di variare la collocazione dell’orario, sia come possibilità di riduzione dello stesso, prevedendo, se del caso, un *part-time* incentivato ovvero sia la trasformazione reversibile del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time* per un determinato periodo massimo, ovvero, meccanismi di incentivazione per le riduzioni di orario volontarie o per la fruizione del congedo parentale a tempo parziale, al fine di garantire la piena partecipazione della madre lavoratrice alla vita economica del Paese.


## SCHEDA RIEPILOGATIVA



### Articolo 4, commi 24-26 – Sostegno alla genitorialità

- Al fine di favorire l’inclusione delle donne nel mercato del lavoro, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli, il legislatore della Riforma ha previsto due misure sperimentali, per gli anni 2013-2015: il **congedo obbligatorio di paternità** e i ***voucher baby sitting***.
- Per quel che attiene il congedo obbligatorio di paternità, rispetto al testo originario che prevedeva l’obbligo, per il padre lavoratore dipendente, entro cinque mesi dalla nascita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo di tre giorni, anche continuativi, dei quali due giorni in sostituzione della madre ed il restante giorno in aggiunta all’obbligo di astensione della stessa, le modifiche introdotte dal Governo prevedono che l’obbligo di astenersi dal lavoro rimanga per un giorno, mentre per i restanti due giorni l’obbligo è sostituito dalla possibilità di astenersi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest’ultima.
- Al fine di poter usufruire del congedo parentale, il padre lavoratore è tenuto a darne preventiva comunicazione scritta al datore di lavoro almeno quindici giorni prima di quelli in cui chiede di astenersi dal lavoro.
- Per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre è attribuita al padre lavoratore un’indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione; la medesima indennità viene riconosciuta per il giorno in aggiunta all’obbligo di astensione della madre.
- Con riferimento ai *voucher baby sitting*, il Governo ha integrato il testo precedente introducendo la possibilità di utilizzare i *voucher* anche per l’accesso ai servizi per l’infanzia erogati da soggetti pubblici e privati accreditati.
- Il voucher deve essere richiesto al datore di lavoro e viene erogato dall’INPS; la cifra che varrà a configurarlo sarà modulata in base ai parametri ISEE della famiglia.
- Le risorse a sostegno delle due misure sperimentali saranno reperite nell’ambito del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell’incremento dell’occupazione giovanile e delle donne, la cui dotazione viene, a tal fine, ridotta.



- La definizione dei criteri e delle modalità di attuazione delle due misure è demandata ad un decreto interministeriale Lavoro-Economia da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge.

<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sostegno alla genitorialità</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Introduzione dell'obbligo, per il padre lavoratore dipendente, di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno, entro cinque mesi dalla nascita del figlio.</p> <p>Entro il medesimo periodo, il padre lavoratore può astenersi per ulteriori due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.</p> <p>Per questi giorni è attribuita un'indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione.</p>	<p>Valida previsione che consente un rafforzamento dei diritti dei lavoratori padri e si muove nella direzione della condivisione delle responsabilità familiari; può essere, pertanto, letta come un primo importante segnale di cambiamento sul piano culturale e di progressivo - sia pure, per taluni aspetti, forse insufficiente - avvicinamento agli standard definiti dalla Direttiva CE 2010/18/EU.</p> <p>Viene superato il principio alla base della normativa sui congedi parentali: ad oggi, il padre lavoratore in occasione della nascita del figlio avrebbe potuto assentarsi dal lavoro solo in via facoltativa; tale meccanismo poteva creare delle difficoltà dal punto di vista psicologico, potendo rappresentare un deterrente alla richiesta al datore di lavoro.</p> <p>Trattandosi, ora, di un obbligo e non più di una mera facoltà, il lavoratore avrà senz'altro meno remore ad usufruirne.</p> <p>Forti perplessità potrebbe comunque suscitare la previsione del carattere obbligatorio della norma. Infatti, per quanto sorretta da finalità culturali (la promozione e la condivisione dei valori e delle responsabilità derivanti dalla nascita di un figlio) il fatto che l'attuazione di tale misura sia imposta mediante uno strumento coercitivo, piuttosto che essere solo incentivata e rimessa alla autonoma valutazione dei soggetti coinvolti, non convince; anzi, potrebbe risultare fortemente inopportuna in quanto suscettibile di interferire con delle scelte strettamente personali, che attengono la libera determinazione dei genitori.</p> <p>Un elemento fortemente critico è poi</p>	

	<p>rappresentato dall'estensione temporale di tale congedo: non sarebbe stato maggiormente efficace aumentarne la durata che, così come prevista dalla norma (1 solo giorno), risulta oggettivamente insufficiente e non in linea con gli altri Paesi europei? (v. tabella in calce*)</p> <p>Non sarebbe stato forse più corretto considerare il periodo di congedo di paternità obbligatorio "in aggiunta" e non "in sostituzione", o comunque non in coincidenza, con l'obbligo di astensione della madre?</p>	
<p>Viene stabilita la possibilità di concedere alla madre lavoratrice dipendente, al termine del periodo di congedo di maternità, per gli undici mesi successivi ed in alternativa al congedo parentale, la corresponsione, nei limiti delle risorse disponibili, di voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi accreditati, da richiedere al datore di lavoro</p>	<p>Si tratta di una misura atta a garantire una migliore organizzazione del lavoro al fine di evitare che la mancanza od il costo eccessivamente elevato dei servizi di supporto nelle attività di cura dei figli rappresentino un ostacolo alla vita lavorativa della madre o ne limitino l'ingresso nel mercato del lavoro.</p> <p>Non sarebbe stato maggiormente efficace prevedere, in alternativa al congedo parentale, misure volte a garantire la flessibilità dell'orario di lavoro, come meccanismi di incentivazione al part-time, riconoscendo alle lavoratrici la possibilità di richiedere al datore di lavoro la trasformazione reversibile del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time per un determinato periodo massimo, ovvero incentivare le riduzioni di orario volontarie?</p> <p>Non sarebbe stato più utile stabilire interventi volti ad favorire la fruizione del congedo parentale a tempo parziale?</p>	
<p>Per gli anni 2013-2015 la copertura finanziaria delle due misure sarà garantita da una quota del Fondo per l'incremento dell'occupazione giovanile e femminile.</p>	<p>Non sembra coerente con le finalità della norma il ricorso ad un Fondo destinato all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile per provvedere al finanziamento delle misure; il solo riferimento al lavoro femminile, e quindi il fatto che tali risorse siano destinate a supportare la madre lavoratrice, potrebbe costituire un nesso, ma forse marginale e non troppo forte.</p>	

**\* PAESI EUROPEI A CONFRONTO**

PAESE	MISURE		
	MATERNITÀ	PATERNITÀ	PARENTALI
<b>FRANCIA</b>	- 16 settimane (6 prima del parto e 10 in seguito; casi particolari per gravidanza patologica, gemellare, nascita del terzo figlio). - L'indennità è pari al 100% della retribuzione. - Fino a 3 anni del bambino: 12 mesi. (1 anno aggiuntivo in caso di disabilità o malattia del bambino).	11 giorni entro i primi 4 mesi dalla nascita.	- Importo forfettario; indennità di congedo parentale versata ai genitori con un solo figlio fino a 6 mesi dopo la fine del congedo maternità.
<b>GERMANIA</b>	-14 settimane (6 prima del parto e 8 in seguito che diventano 12 per parti gemellari). -L'indennità è pari al 100% della retribuzione.	Nessun giorno	- Fino a 3 anni di vita del bambino:12 mesi (aumentabili a 14, se il padre ne prende almeno 2). - Retribuzione proporzionale allo stipendio percepito; indennità di congedo parentale versata fino a un massimo di 28 mesi. Il resto del periodo di 3 anni di congedo non è retribuito.
<b>REGNO UNITO</b>	Dal 2011 1 anno di congedo che diviene parentale, quindi da condividere con il partner.	Dal 2011 1 anno di congedo che diviene parentale, quindi da condividere con il partner.	- 10 mesi (dal 2011) con estensione agli uomini. - La retribuzione è pari al 90% dello stipendio per le prime 6 settimane, e poi va a scalare.
<b>ITALIA</b>	- 20 settimane (1 o 2 prima del parto e 3 o 4 dopo di esso). - Indennità pari all'80% della retribuzione.	Nessun diritto al congedo di paternità retribuito.	- Fino agli 8 anni del bambino: 10 mesi fruibili (sono aumentabili ad 11, se il padre ne prende almeno 3). - Fino a 3 anni e per un periodo complessivo di 6 mesi ( entrambi i genitori indennità al 30%).
<b>PAESI BASSI</b>	- 16 settimane (più altre 2 settimane in caso di parto prematuro). - L'indennità è pari al 100%.	Breve tra 0,4 e 1 settimana pienamente retribuiti).	- Fino agli 8 anni del bambino: 3 mesi <i>full-time</i> o 6 mesi <i>part-time</i> per ciascun partner. - Non è prevista alcuna indennità (ricordiamo però la presenza dei contratti collettivi che compensano questa lacuna).
<b>SPAGNA</b>	- 16 settimane (prima o dopo la nascita) da condividere con il partner. - Indennità pari al 100% della retribuzione. - Possibilità di 3 anni di maternità non pagata.	15 giorni. Dal 2012 estensione ad 1 mese	- Fino al 3° anno compiuto del figlio. - Nessuna indennità.
<b>SVEZIA</b>	Non c'è un congedo di maternità specifico. I genitori hanno diritto ad astenersi dal lavoro per un totale di 480 giorni. Se è la madre ad astenersi, 60 giorni	Il padre ha diritto a 10 giorni di congedo in concomitanza con la nascita del figlio.	Ogni genitore ha il diritto di prendere il congedo parentale fino ai 18 mesi di età del bambino. Ma i 480 giorni di congedo retribuito possono essere presi fino all'età di 8 anni del

	devono essere usufruiti dal padre (i giorni non possono essere ceduti tra genitori).		bambino.
<b>DANIMARCA</b>	- 18 settimane (4 prima del parto e 14 dopo). - Indennità pari al 100% della retribuzione.	- Fra 6 e 10 giorni.	- Fino ai 9 anni di vita del bambino, 32 settimane per ciascun genitore. - Importo forfettario.

Elaborazione dati Adapt

Fonti: Commissione europea Memo/08/603; guida interpretativa es, Accordo quadro sul congedo parentale (riveduto), 2011; Ocse, Doing Better for Families, maggio 2011.

Tabelle a cura di Valentina Sorci e Rosita Zucaro in *Conciliazione la strada per la ripresa*, in *Capitale Umano*, Inserto mensile *Tempi*, n. 1/2012.

## SEZIONE B

### DISABILI E STRANIERI

#### **Articolo 4, comma 27 – Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili**

#### **Lavoratori disabili: inclusività e contrasto agli abusi**

di Maria Giovannone, Rossana Lonerò, Valentina Sorci

L'art. 4, comma 27 introduce alcune significative modifiche alla l. n. 68 del 1999, al fine di favorire la piena affermazione ed il riconoscimento della dignità e del valore del lavoratore disabile attraverso un suo inserimento effettivo nel mercato del lavoro.

Il comma 27 dell'art. 4 si propone, in particolare, di coniugare le esigenze di inclusività e contrasto degli abusi attraverso misure finalizzate, da un lato, all'incremento delle possibilità occupazionali, dall'altro, a limitare il ricorso all'istituto dell'esonero dagli obblighi di assunzione, anche attraverso maggiori e più incisivi controlli da parte degli ispettori del lavoro, prendendo anche atto delle risultanze della *Quinta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999, "Norme per il Diritto al Lavoro dei Disabili"*.

Le modifiche introdotte erano già in parte contemplate dall'art. 57 dell'originario d.d.l. n. 3249, rubricato *Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili* (successivamente art. 60 del d.d.l. n. 3249-A, come modificato in Senato dalla Commissione Lavoro).

Tre, in particolare, gli emendamenti contemplati in prima stesura dal ddl: una diversa determinazione dei criteri di computo delle quote di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili; la delega al Ministero del lavoro in tema di esoneri dagli obblighi di assunzione; l'introduzione di un obbligo di comunicazione del mancato rispetto delle quote di riserva o del ricorso agli esoneri a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle DTL competenti. Ad esse si aggiunge un'ulteriore modifica, introdotta in Senato, volta alla specificazione della definizione del "personale di cantiere", categoria che comporta, con riferimento ai datori di lavoro del settore edile, l'esclusione dall'osservanza degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili.

La prima importante modifica è sancita dalla lettera a) del comma 27, che sostituisce l'art. 4, comma 1 della l. n. 68 del 1999, prevedendo l'ampliamento del numero dei lavoratori inclusi nella base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili. Alla luce della nuova disposizione, dunque, al fine di determinare il numero di lavoratori disabili da assumere, sono computati tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione, compresi i lavoratori dipendenti a tempo determinato fino ad ora esclusi (cioè quelli con contratto di durata non superiore ai nove mesi).

Permangono le esclusioni già previste dalla disciplina vigente: i disabili già in forza, i soci delle cooperative di produzione e lavoro nonché i dirigenti. A tali esclusioni, se ne aggiungono alcune nuove: i lavoratori con contratto di inserimento, i lavoratori assunti per attività da svolgere all'estero per il periodo di tali attività, i lavoratori somministrati occupati presso l'impresa utilizzatrice, i lavoratori socialmente utili assunti, i lavoratori a domicilio e i lavoratori che aderiscono al programma di emersione dal lavoro nero.

Se, da un lato, dunque, la norma sembra avere la finalità di estendere l'applicazione dell'obbligo di assunzione dei disabili, dall'altro è la stessa a prevedere l'esclusione di nuove tipologie di lavoratori, in aggiunta alle categorie precedentemente escluse.

Non è possibile valutare se, complessivamente, negli effetti, la norma consentirà un aumento della base per il calcolo della quota di riserva e, in definitiva, un incremento delle assunzioni di lavoratori disabili, posto che il legislatore della riforma non ha previsto alcun tipo di incentivo economico per l'assunzione di persone con disabilità.

Inoltre, potrebbero insorgere difficoltà applicative in relazione ad eventuali assunzioni di durata particolarmente ridotta, nonché a mutamenti frequenti dell'organico aziendale.

Appaiono necessarie ulteriori specificazioni circa il computo dei lavoratori assunti a tempo determinato per pochi mesi, al fine di comprendere se essi debbano, cioè, essere computati per intero o proporzionalmente in funzione della durata del contratto.

La seconda modifica, introdotta in sede di Commissione Lavoro del Senato, è prevista dalla successiva lettera b), che amplia la definizione di "personale di cantiere" al fine di determinare l'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili.

Il comma 2 dell'art. 5 della l. n. 68 del 1999 (come modificato dalla l. n. 247 del 2007), infatti, prevede che non sono tenuti al rispetto delle quote di riserva i datori di lavoro del settore edile «per quanto concerne il personale di cantiere [...]», sancendo, dunque, un caso di esclusione totale dagli obblighi di assunzione di disabili. La definizione di "personale di cantiere" era già stata oggetto di chiarimenti da parte del Ministero con la Circolare n. 2256 del 29 gennaio 2008, secondo cui essa va riferita alla generalità dei dipendenti che operano all'interno del luogo in cui si effettuano i lavori del settore edile. Stando alle indicazioni fornite dal Ministero, dunque, con esclusivo riferimento ai datori di lavoro del settore edile ed al periodo di attività del "cantiere", rientrano nella definizione esclusivamente i dipendenti che operano in luoghi diversi da quello del "cantiere", ed, al contrario, vanno esclusi dalla base di computo i dipendenti che sono adibiti ad attività lavorativa all'interno del cantiere. Alla luce della nuova specificazione normativa, rientra nella definizione non soltanto il personale operante su cantieri, ma anche quello direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione di cantiere, indipendentemente dall'inquadramento previdenziale dei lavoratori.

Intervenendo, dunque, sulla definizione, la norma amplia l'esclusione di lavoratori dal computo della base di calcolo delle quote di riserva e riduce, di fatto, le possibilità di assunzione di lavoratori disabili.

Se, da un lato, tale esenzione potrebbe avere una finalità di tutela dei lavoratori disabili, dall'altro è indubbio che l'effetto finale sarà quello di un abbassamento del numero di disabili assunti in tale settore.

Il Legislatore introduce, poi, una (nuova) delega al Ministero del lavoro in tema di esoneri parziali, al fine «di evitare abusi nel ricorso all'istituto dell'esonero dagli obblighi» di assunzione di lavoratori disabili, nonché «di garantire il rispetto delle quote di riserva» (art. 5, comma 8-quinquies, l. n. 68/1999, introdotto dall'art. 4, comma 27, lett. c) del ddl).

L'istituto degli esoneri parziali, disciplinato dall'art. 5, l. n. 68 del 1999, consiste nella possibilità per i datori di lavoro che, a causa delle speciali condizioni della loro attività, non possano assumere l'intera percentuale di persone affette da disabilità, di essere autorizzati a non adempiere agli obblighi di assunzione, ove tali obblighi siano parzialmente sostituiti dal versamento di contributi al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, destinato al finanziamento dei programmi regionali di

inserimento lavorativo e dei relativi servizi. Tale possibilità si configurava, nelle intenzioni del legislatore del 1999, quale misura di carattere eccezionale, cui si sarebbe dovuto fare ricorso solo a fronte di determinate condizioni oggettivamente determinate e definite dal decreto ministeriale 7 luglio 2000, n. 357. Nella prassi, tuttavia, soprattutto in alcune aree del Paese, il versamento dei contributi sostitutivi, lungi dal rappresentare un'eccezione, è utilizzato quale modalità alternativa di assolvimento degli obblighi di assunzione, attraverso numerose distorsioni applicative dell'istituto degli esoneri e con non pochi riflessi in termini di dumping. Le associazioni di rappresentanza e tutela dei disabili hanno sempre mostrato una fortissima opposizione a tale istituto, proponendone da tempo l'abolizione o quantomeno una sua revisione in quanto, di fatto, il sistema degli esoneri costituisce una scappatoia dall'intero impianto della l. n. 68 del 1999.

Essendo da tempo scaduta la delega che autorizzava il Ministro del lavoro ad emanare le norme di revisione dell'istituto degli esoneri parziali, il Legislatore ne introduce una nuova, con cui vengano individuati nuovi «criteri e [...] modalità per la [...] concessione» degli esoneri ed introdotte norme «volte al potenziamento delle attività di controllo». Previa emanazione del decreto ministeriale, che dovrebbe avvenire entro due mesi dall'entrata in vigore della riforma, è prevista l'acquisizione obbligatoria del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, che, pur non essendo vincolante, appare fondamentale in ragione di un intervento di competenza statale ma che comunque è destinato a svolgere i suoi effetti su un Fondo regionale, quello per l'occupazione dei disabili.

La lettera d) del comma 27, infine, modifica l'art. 6 della l. n. 68 del 1999, introducendo un obbligo di comunicazione, con cadenza almeno mensile, a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle Direzioni territoriali del lavoro competenti sia del mancato rispetto delle assunzioni obbligatorie, secondo le quote di riserva numeriche determinate in base al numero di dipendenti del datore di lavoro, sia dell'eventuale ricorso all'istituto degli esoneri. In definitiva, i Centri per l'impiego dovranno comunicare alle DTL, anche in via telematica, ogni astensione dei datori di lavoro tenuti all'assunzione obbligatoria di persone con disabilità, al fine di consentire ai competenti organismi ispettivi una verifica, quanto più immediata, circa i requisiti che giustificano, in ragione dell'attività imprenditoriale svolta, l'esonero totale dalle assunzioni obbligatorie o l'autorizzazione all'esonero parziale ed il conseguente versamento dei contributi esonerativi. Tale meccanismo, dunque, dovrebbe consentire una pronta verifica da parte degli organismi ispettivi circa l'inadempimento del datore di lavoro, e, dunque, l'adozione nei suoi confronti delle sanzioni amministrative applicabili, oltre ad un auspicato effetto incentivante con riguardo alle future assunzioni.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, comma 27 – Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili


- Il Legislatore della riforma, intervenendo in merito all'efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili, modifica la l. del 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, proponendo misure finalizzate ad esigenze di:
  - inclusività
  - contrasto degli abusi.
- Con l'obiettivo di realizzare un effettivo inserimento del lavoratore disabile nel mercato del lavoro, si modifica l'art. 4, comma 1 della l. n. 68/1999 attuando un ampliamento del numero dei

lavoratori inclusi nella base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili. Secondo la nuova formulazione, sono ricompresi tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, mentre, pur restando vigore le esclusioni previste dall'attuale art. 4 della l. n. 68/1999, ad esse se ne aggiungono nuove: i lavoratori con contratto di inserimento, i lavoratori assunti per attività da svolgere all'estero per il periodo di tali attività, i lavoratori somministrati occupati presso l'impresa utilizzatrice, i lavoratori socialmente utili assunti, i lavoratori a domicilio e i lavoratori che aderiscono al programma di emersione dal lavoro nero.



- Sempre nell'ottica di maggiori tutele si colloca la modifica che, mediante integrazioni all'art. 5, comma 2 della l. n. 68/1999, amplia la definizione di "personale di cantiere" al fine di determinare l'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili.
- Con l'intento di contrastare gli abusi e di garantire il rispetto delle quote di riserva, il Legislatore prevede l'emanazione da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni, di un decreto in materia di esoneri, con la finalità di ridefinire i procedimenti ed individuare nuovi criteri e nuove modalità per la concessione degli esoneri parziali dalle assunzioni di disabili, nonché norme volte al potenziamento delle attività di controllo.
- In un'ottica di efficacia e trasparenza si colloca la modifica che il Legislatore della riforma apporta all'art. 6 della l. n. 68/1999, con cui viene introdotto l'obbligo di comunicazione (mensile ed anche in via telematica) che dei Centri per l'impiego dovranno effettuare alle DTL, sia in merito del mancato rispetto delle assunzioni obbligatorie, secondo quote di riserva numeriche determinate in base al numero dei dipendenti del datore di lavoro, sia dell'eventuale ricorso all'istituto degli esoneri.


## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Modifica della base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inclusi tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione;</li> <li>- esclusi i lavoratori con contratto di inserimento, somministrati, che svolgano l'attività all'estero, socialmente utili.</li> </ul>	<p>La quota di riserva per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili dovrà essere calcolata tenuto conto di tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione, inclusi i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato di durata fino a 9 mesi, precedentemente esclusi dalla base di calcolo. Tuttavia, se, da un lato, la norma mira ad estendere l'applicazione dell'obbligo di assunzione dei disabili, dall'altro è la stessa a prevedere l'esclusione di nuove tipologie di lavoratori (con contratto di inserimento, somministrati, che svolgano l'attività all'estero, socialmente utili), in aggiunta alle categorie</p>	



	<p>precedentemente escluse.                  Non è possibile valutare se, complessivamente, negli effetti, la norma consentirà un aumento della base per il calcolo della quota di riserva e, in definitiva, un incremento delle assunzioni di lavoratori disabili.                  Inoltre, potrebbero insorgere difficoltà applicative in relazione ad eventuali assunzioni di durata particolarmente ridotta, nonché a mutamenti frequenti dell'organico aziendale.                  Appaiono necessarie ulteriori specificazioni circa il computo dei lavoratori assunti a tempo determinato per pochi mesi, al fine di comprendere se essi vadano, cioè, computati per intero o proporzionalmente in funzione della durata del contratto.</p>	
<p>Specificazione della definizione di "personale di cantiere" al fine dell'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili</p>	<p>I datori di lavoro del settore edile, con riguardo al "personale di cantiere", non sono tenuti al rispetto delle quote di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili.                  Alla luce della nuova definizione di "personale di cantiere", deve ricomprendersi tra lo stesso anche il personale direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione di cantiere, indipendentemente dall'inquadramento previdenziale.                  Intervenendo, dunque, sulla definizione, la norma amplia l'esclusione di lavoratori dal computo della base di calcolo delle quote di riserva, riducendo, di fatto, le possibilità di assunzione di lavoratori disabili.                  Se, da un lato, tale esenzione potrebbe avere una finalità di tutela dei lavoratori disabili, dall'altro è indubbio che l'effetto finale sarà quello di un abbassamento del numero di disabili assunti in tale settore.</p>	
<p>Rinvio a regolamento del Ministero del lavoro per la ridefinizione dell'istituto degli esoneri dagli obblighi di assunzione.</p>	<p>Previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni, dovranno essere individuati nuovi criteri e modalità per la concessione degli esoneri parziali dalle assunzioni di disabili, nonché ridefiniti i procedimenti per la loro concessione, al fine di combattere gli abusi nel ricorso a tale istituto ed il mancato rispetto delle quote di riserva.                  L'introduzione di norme volte al potenziamento delle attività di controllo appare positiva nell'ottica</p>	

	<p>di un collocamento quanto più effettivo delle persone disabili, al fine di evitare che il versamento di contributi sostitutivi sia adottato quale modalità alternativa di assolvimento degli obblighi di assunzione e, dunque, una distorsione applicativa dell'istituto degli esoneri.</p>	
<p>Introduzione dell'obbligo di comunicazione, a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle DTL competenti, del mancato rispetto delle quote di riserva o del ricorso agli esoneri</p>	<p>La comunicazione da parte dei Centri per l'impiego alle DTL circa ogni astensione dei datori di lavoro tenuti all'assunzione obbligatoria di persone con disabilità dovrebbe consentire agli organismi ispettivi una verifica, quanto più immediata, circa i requisiti che giustificano l'esonero totale dalle assunzioni obbligatorie o l'autorizzazione all'esonero parziale ed il conseguente versamento dei contributi esonerativi.</p> <p>In mancanza di tali requisiti o di autorizzazione e, dunque, in caso di elusione degli obblighi di assunzione dei lavoratori disabili, una pronta verifica consentirebbe l'immediata adozione nei confronti del datore di lavoro delle sanzioni amministrative applicabili, oltre ad un auspicato effetto incentivante con riguardo alle future assunzioni.</p>	

**Articolo 4, comma 30**

**Interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati**

**Il rischio del sommerso aumenta se viene meno  
la rilevabilità dell'illecito penale**

di Pierluigi Rausei\*, Anna Rita Caruso\*, Maria Tuttobene

**Premessa**

Secondo il Rapporto annuale sull'immigrazione 2011, curato dalla Caritas e dalla Fondazione Migrantes, gli stranieri in Italia sono, al 1° gennaio 2011, circa 4.570.317 su 60.650.000 residenti (quasi il 7,5% della popolazione totale residente). Se, poi, a questi si aggiungono anche i cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale ma non ancora registrati in anagrafe, gli immigrati arrivano a sfiorare la quota di 5 milioni, di cui gli extracomunitari, in base alle stime dell'ISTAT (*cfr.*, sul punto, il Rapporto annuale 2012) sono circa 3 milioni e mezzo (principalmente provenienti da: Albania, Marocco, Cina, Ucraina e Filippine).

Quasi la metà degli stranieri non comunitari ha un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, ma non sono ancora cittadini italiani; i permessi in scadenza riguardano, quindi, quasi 2 milioni di extracomunitari.

Sempre secondo l'Istat, nel 2011, le forze di lavoro straniere rappresentano il 9,4% del totale: sia il tasso di occupazione (62,3%) sia il tasso di disoccupazione (12,1%)<sup>1</sup> sono più elevati rispetto a quelli dei colleghi italiani (rispettivamente del 56,4% e 8%), mentre il tasso di inattività è inferiore a quanto si registra per la popolazione nazionale (29,1% contro 38,6%).

Per evitare che il tasso di disoccupazione straniero si "sommi" a quello italiano, creando tensione sociale ed alimentando il sommerso, il Ministero del Lavoro è già da tempo impegnato in politiche volte a ricostruire l'entità del lavoro irregolare nei diversi settori economici e territoriali, nell'intento ultimo di individuare gli strumenti da adottare per un adeguato contrasto del "lavoro nero" ed identificare strategie di prevenzione più efficaci in tal senso. L'attività ministeriale è, inoltre, diretta ad agevolare una certa continuità occupazionale ed a superare quei fenomeni che conducono a condizioni di irregolarità lavorativa degli immigrati, rafforzando la loro integrazione sociale. Si pensi, ad esempio, al permesso di soggiorno a punti introdotto nel marzo 2012, o ancora allo schema di decreto legislativo approvato il 16

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

<sup>1</sup> Si precisa che il dato è falsato in quanto non tiene conto anche della disoccupazione fra i clandestini che non hanno mai avuto il permesso di soggiorno e fra gli extracomunitari irregolari il cui permesso è venuto a scadere.

aprile 2012, in via preliminare, dal Governo ed inviato al parere delle Commissioni parlamentari, al fine di inasprire le sanzioni a carico dei datori che impiegano cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti.

Il decreto in parola, che recepisce, sia pure con un ritardo di 3 anni, la direttiva 2009/52/CE, va ad integrare le previsioni contenute nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (meglio noto come "Testo Unico sull'immigrazione"), stabilendo, a grandi linee, che il datore di lavoro condannato, anche con sentenza non definitiva, per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o di assunzione di lavoratori privi di permesso di soggiorno o con permesso scaduto, non potrà poi ottenere il nulla osta a successive attività imprenditoriali.

Nel frattempo, però, cresce il numero di persone hanno perso l'autorizzazione a rimanere in Italia: nell'ultimo anno sono scaduti, senza più essere stati rinnovati, ben 684.413 permessi di lavoro e si ha motivo di credere che una buona parte degli stranieri che non hanno provveduto a rinnovare il permesso di soggiorno, ha contribuito ad incrementare le fila degli irregolari, i quali, secondo il Dossier Caritas/Migrantes, si attestano a circa mezzo milione.

Dalla predetta fonte viene, altresì, evidenziato come gli eccessivi costi dei rimpatri, dei centri di permanenza e l'impossibilità di avere frontiere ermetiche, abbiano fino a questo momento indotto ad incentivare i flussi regolari, ad effettuare sanatorie nonché a promuovere politiche di integrazione della popolazione immigrata.

Favorire l'occupazione degli stranieri disoccupati già presenti sul territorio italiano, "facili prede" del lavoro nero in tempo di crisi, piuttosto che ricorrere a nuovi flussi di ingresso dall'estero, è la moderna finalità che la riforma del mercato del lavoro si prefigge di perseguire e realizzare, nell'ottica della lotta al lavoro non regolare degli immigrati.

### **Le modifiche all'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998 per contrastare il lavoro irregolare**

Nel quadro socio-economico sopra brevemente tratteggiato si inseriscono le modifiche che l'art. 4, comma 30, del ddl di riforma del mercato del lavoro intende apportare all'art. 22, comma 11, secondo periodo, del d.lgs. n. 286/1998. In particolare, l'art. 4, comma 30, del ddl detta disposizioni volte a facilitare il reinserimento lavorativo del bacino di immigrati già da tempo all'interno del nostro Paese.

Prima, però, di entrare nel merito delle innovazioni prospettate in materia dalla riforma, anche al fine di poterne meglio comprendere la portata, si ritiene opportuno richiamare, sommariamente, i contenuti della norma oggetto di *restyling* nella sua versione attualmente vigente.

Orbene, l'art. 22, comma 11, del TU dispone oggi, in conformità all'art. 8 della convenzione ILO n. 143 del 1975, che la perdita del posto di lavoro da parte del lavoratore extracomunitario non comporta la revoca del suo permesso di soggiorno né tantomeno dei suoi familiari regolarmente soggiornanti in Italia. Il principio alla base del disposto normativo è, appunto, quello sancito a livello internazionale, secondo cui allo straniero divenuto disoccupato deve comunque essere concesso un periodo di tempo minimo per la ricerca di un nuovo lavoro.

Pertanto, la legge prevede che il lavoratore straniero titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato e che perda il posto, anche se dimissionario, possa essere iscritto nell'elenco anagrafico di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 442/2000 (al riguardo si ricorda che quest'ultimo, dal 1° marzo 2003, ha sostituito le vecchie liste di collocamento, definitivamente abolite dal d.lgs. n. 297/2002), gestito dai competenti Centri per l'impiego (CPI), per il periodo di residua validità del permesso stesso e, in ogni caso, per almeno 6 mesi (a tal fine il permesso di soggiorno viene rinnovato fino ai 6 mesi dalla data di registrazione nell'elenco stesso), salvo che per il lavoratore stagionale (non potendo in tal caso il permesso essere rinnovato).

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di attuazione del Testo Unico (d.P.R. n. 394/1999), il cittadino non comunitario, che intenda farsi riconoscere lo *status* di disoccupato ai fini dell'iscrizione nella predetta anagrafe, è tenuto a presentarsi, entro 40 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro, presso il

servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicato il proprio domicilio e rilasciare, oltre ad un'autocertificazione che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, come modificato dal d.lgs. n. 297/2002).

Sempre secondo il regolamento attuativo in vigore, lo straniero che sia stato licenziato collettivamente per riduzione del personale, ex legge n. 223/1991, ha altresì diritto all'iscrizione nelle liste di mobilità, anch'esse tenute dai CPI di competenza territoriale, nonché alla corresponsione della relativa indennità economica, laddove sussistano le condizioni di legge, sempre nei limiti del medesimo arco temporale di cui sopra e, anche qui, il permesso di soggiorno viene rinnovato dalla questura fino al 6° mese successivo all'inserimento nelle liste. Allo scadere del permesso lo straniero deve lasciare il territorio nazionale, salvo che risulti titolare di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro che ne legittimi il rinnovo ovvero abbia diritto al permesso stesso ad altro titolo.

La modifica apportata dalla riforma consente al prestatore non comunitario che abbia perso il suo impiego, ferma restando la titolarità del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, di prolungare il periodo di iscrizione nell'elenco anagrafico dei lavoratori disoccupati fino ad un anno, ovvero, nel caso in cui percepisca un trattamento di sostegno al reddito, per tutta la durata del medesimo, ove superiore, attraverso la concessione del rinnovo dell'originario permesso (cd. "permesso per attesa occupazione") per il tempo corrispondente.

Decorso questo periodo, la norma riformatrice riconosce al lavoratore la possibilità di rimanere iscritto nelle predette liste qualora dimostri la disponibilità di un reddito minimo, su base annua (ai fini della sua determinazione deve tenersi conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente), non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere, purché lo stesso provenga da fonti lecite (ex art. 29, comma 3, lett. b), del TU sull'immigrazione).

È evidente che il Legislatore, laddove prospetta una eventuale "permanenza per reddito", dimostra di avere bene in mente l'ormai considerevole serie di sentenze con le quali è stata ritenuta lecita la presenza nel nostro Paese di cittadini extracomunitari che, al momento della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, siano in grado di provare il possesso di un adeguato reddito.

Sebbene l'art. 4, comma 30, del ddl ritocchi direttamente soltanto l'art. 22, comma 11, del TU, e non anche l'art. 37 del relativo Regolamento di attuazione, si ha motivo di ritenere, anche alla luce della ricostruzione della disciplina normativa oggi vigente, che l'estensione della durata del permesso per attesa di occupazione (da 6 a 12 mesi) riguardi non solo i cittadini extracomunitari che si siano registrati nell'anagrafe dei lavoratori disoccupati, ma altresì quelli licenziati e poi inseriti nelle liste di mobilità a seguito di una procedura collettiva di riduzione del personale. Dunque, anche il periodo massimo di iscrizione nelle liste di mobilità dovrebbe essere stato prolungato dalla riforma, sia pure indirettamente.

La novella in commento ha, di fatto, reintrodotta la durata annuale del permesso di soggiorno, così come avveniva prima della promulgazione della l. n. 189/2002 (c.d. "Bossi-Fini"). In un primo tempo, però, tale proposta emendativa non avrebbe dovuto rientrare nel documento di riforma del lavoro, ma confluire nel più articolato ddl di riorganizzazione e ristrutturazione della normativa sui permessi di soggiorno, come più volte annunciato. Sennonché, l'esigenza di estendere repentinamente maggiori tutele anche ai lavoratori extracomunitari, a fronte della grave crisi economica che investe la nostra penisola e non solo, ha portato ad accelerare i tempi, raccogliendo le istanze del mondo sindacale ed offrendo ai disoccupati extracomunitari più tempo per poter trovare una nuova occupazione.

La norma riformatrice in esame parrebbe, dunque, ad una prima analisi, meritare il titolo di "norma di civiltà", se si considera che essa, interessando più di 2 milioni di lavoratori stranieri con permesso di soggiorno in scadenza e permettendo loro di rimanere sul territorio nazionale, in una situazione di regolarità, per un maggior lasso temporale, dovrebbe potenzialmente indurre questi ultimi a non entrare nel sommerso e, parimenti, consentire alle aziende di assumerli con regolare contratto di lavoro.

Ma è davvero così?

Pur non essendovi dubbi sulla natura o, quantomeno, sulla finalità "civile" della disposizione di riforma, va comunque acquisita la consapevolezza che il possesso di un permesso di soggiorno non consente, di per sé ed automaticamente, al lavoratore extracomunitario di accedere al lavoro regolare. Anzi, proprio l'asimmetria fra numero di permessi e numero di contratti di lavoro stipulati, dimostrerebbe come, in pratica, parte degli extracomunitari richiamati attraverso i flussi vada poi a svolgere attività lavorative non denunciate, pur avendo ottenuto un regolare permesso di soggiorno<sup>2</sup>.

Con la riforma "Fornero" questa situazione rischierebbe di peggiorare ulteriormente, in quanto ad alimentare il sommerso vi saranno non solo gli extracomunitari "inoccupati" con ordinario permesso, ma anche quelli dimissionari o licenziati e con "permesso per attesa occupazione" (per un anno o più).

Sul piano pratico gli effetti scaturenti dall'intervento riformatore sono sostanzialmente riconducibili alla circostanza che, se durante un accesso ispettivo venga accertata la presenza di un lavoratore extracomunitario occupato "in nero", ma comunque con il predetto permesso di attesa, questi non potrebbe più essere espulso e, d'altro canto, il datore di lavoro non incorrerebbe più in alcun tipo di sanzione penale (quali la reclusione e la multa previsti dall'art. 22, comma 12, del d.lgs. n. 286/1998, in caso di impiego di stranieri privi di permesso di soggiorno ovvero con permesso scaduto, non rinnovato, annullato o revocato), restando, invece, operative soltanto le sanzioni di tipo amministrativo.

Assunto quanto sopra, perché estendere il periodo di validità del "permesso di attesa occupazione" da sei mesi ad un anno (o più) rappresenterebbe un intervento finalizzato a contrastare il sommerso?

Al contrario, venendo meno il rischio di illecito penale e considerato che la probabilità statistica per una azienda di subire nel corso di un anno una ispezione in materia di lavoro è pari a circa il 7% (con riferimento alle aziende con dipendenti), il sommerso potrebbe incrementarsi, in quanto i datori di lavoro si sentirebbero "più liberi" di far lavorare "in nero" lavoratori extracomunitari ormai non più clandestini, ma con regolare autorizzazione a soggiornare nel territorio italiano per motivi di ricerca di un nuovo impiego.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**



### **Articolo 4, comma 30**

#### **Interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati**

- Il Legislatore della riforma dispone la modifica dell'art. 22, comma 11, secondo periodo, del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), prevedendo che il lavoratore extracomunitario il quale abbia perso il posto di lavoro, per licenziamento o dimissioni, divenga titolare di un permesso di soggiorno per attesa occupazione che, dagli attuali sei mesi, viene "allungato" ad un anno ovvero "duri", comunque, per tutto il periodo di percezione di un eventuale ammortizzatore sociale, qualora superiore. Decorso tale termine si riconosce comunque la possibilità per il lavoratore di permanere in Italia, a condizione che soddisfi determinati requisiti reddituali di cui all'art. 29, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 286/1998.

<sup>2</sup> Vale la pena ricordare, peraltro, che la Commissione Lavoro del Senato ha approvato l'ordine del giorno G/3249/12/11, che impegna il Governo all'istituzione di una Commissione tecnica di studio sui flussi migratori, la quale deve procedere, fra l'altro, alla raccolta di dati e alla elaborazione di statistiche sulle migrazioni internazionali, sulla popolazione dimorante abitualmente e sull'acquisizione della cittadinanza, sui permessi di soggiorno e sul soggiorno di cittadini di paesi extracomunitari e sui rimpatri, nonché al monitoraggio del fenomeno della disoccupazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno conseguente alla crisi economica in atto e alla formulazione di politiche attive di reinserimento di tali categorie di lavoratori.

- Il lavoratore extracomunitario disoccupato, per effetto della riforma, prolungherà di fatto il suo permesso di soggiorno che durerà:
  - a) per un anno dalla data delle dimissioni o del licenziamento;
  - b) in alternativa, fino alla percezione dell'ammortizzatore sociale, qualora il termine sia superiore all'anno;
  - c) decorso l'anno, per la permanenza sul territorio italiano è sufficiente dimostrare di possedere un congruo reddito (almeno pari all'assegno sociale, che per il 2012 è di 5.577 euro annui ). Ai fini della determinazione del predetto reddito deve computarsi anche il reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Interventi volti al contrasto</b> <b>del lavoro irregolare degli immigrati</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Modificando l'art. 22, comma 11, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si prevede che il lavoratore extracomunitario il quale abbia perso il lavoro o sia dimissionario, divenga titolare di un permesso di soggiorno "per attesa occupazione" che, dagli attuali sei mesi, viene portato alla durata di un anno, con la previsione che comunque esso "duri" per tutto il periodo di percezione di un eventuale ammortizzatore sociale se superiore; decorso il predetto termine trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'art. 29, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 286/1998.	Si tratta di una norma di civiltà che consente al lavoratore extracomunitario dimissionario o licenziato di ricevere un "permesso per attesa occupazione" di durata più estesa e, quindi, di aver più tempo a disposizione per poter cercare un altro lavoro, ovvero un anno in luogo dei precedenti sei mesi oppure, nel caso in cui percepisca un trattamento di sostegno al reddito, per tutta la durata dello stesso se superiore al permesso di soggiorno.	
	In teoria il lavoratore extracomunitario disoccupato, ma non clandestino (perché il suo permesso è stato prolungato), non dovrebbe accettare lavori "senza contratto", tuttavia sul piano pratico l'insufficienza di un'adeguata rete protettiva rischia di spingerlo ad accettare un lavoro irregolare.  Inoltre il datore di lavoro che utilizza manodopera extracomunitaria "in nero", dal momento che il lavoratore non è privo di permesso di soggiorno (ma, è appunto regolarmente soggiornante in attesa di una nuova occupazione), non rischia nulla dal punto di vista penale, ma soltanto sanzioni pecuniarie amministrative nel caso subisca un'eventuale ispezione.	

## SEZIONE B

# APPALTI E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

### Articolo 4, comma 31 – Responsabilità solidale negli appalti

## Responsabilità solidale negli appalti: *alĕa iacta est?*

di Gabriele Gamberini, Davide Venturi\*

James Russell Lowell usava dire «*the foolish and the dead alone never change their opinions*». Chissà se la penna che ha scritto il comma 31 dell'art. 4, ddl n. 5256 avrà pensato a queste parole prima di variare nuovamente la disciplina della responsabilità solidale negli appalti. E chissà se la mano che impugnava quella penna si sarà ricordata di aver già ritoccato il comma 2, dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 poco meno di due mesi prima.

Non importa. Ciò che conta è che Legislatore del ddl n. 5256 abbia recuperato quella lucidità che aveva smarrito nei primi giorni di aprile quando, affannato nei tempi tecnici di conversione in legge del c.d. decreto semplificazioni, aveva finito per approvare una norma che confondeva preziose intuizioni ad incomprensibili bizantinismi<sup>1</sup>.

Il comma 31 dell'art. 4, d.d.l. n. 5256 ridisegna il comma 2, dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 inserendo una nuova interessante prospettiva alla lettera a) e andando a razionalizzare, nella lettera b), il complesso meccanismo processuale che era stato introdotto dall'art. 21 d.l. n. 5/2012 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012).

### Possibilità di deroga alla disciplina della responsabilità solidale

Il disposto di cui alla lettera a) prevede la possibilità per i contratti collettivi nazionali, sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore, di individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti al fine di derogare alla disciplina della responsabilità solidale prevista dal comma 2, dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003. Analoga opportunità era già stata introdotta dal secondo comma, lett. c), dell'art. 8 d.l. n. 138/2011 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011) che prevede che le specifiche intese, realizzate nei contratti di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, possano regolare, nell'ambito della organizzazione del lavoro e della produzione, anche il regime della solidarietà negli appalti. Dal combinato disposto dei due articoli si può quindi affermare che il meccanismo di responsabilità solidale negli appalti può essere derogato sia dai contratti collettivi nazionali sia da quelli di prossimità.

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

<sup>1</sup> Per un'analisi della disciplina della responsabilità solidale negli appalti attualmente vigente, introdotta dall'art. 21 d.l. n. 5/2012 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012), si veda G. Gamberini, D. Venturi, *Responsabilità solidale nell'appalto: tu chiamale, se vuoi, semplificazioni*, in *Bollettino ordinario Adapt*, n. 13/2012.



Pertanto le parti sociali possono prevedere metodi e procedure idonei a sollevare il committente o l'appaltatore dalla responsabilità riguardo ai crediti di natura retributiva, contributiva ed assicurativa vantati dai lavoratori dei soggetti posti ai livelli inferiori della catena contrattuale. Tale previsione apporta certezza ai soggetti implicati nella filiera dell'appalto e, in maniera realistica, considera come talvolta sia assai arduo anche per il committente più diligente avere contezza delle condotte poste in essere da tutti i subappaltatori con cui, indirettamente, entra in contatto.

A ben vedersi la soluzione adottata dal Legislatore rappresenta un esempio di *due diligence*, un istituto di matrice anglosassone per il quale l'ordinamento indica le azioni concrete che determinati soggetti devono compiere per essere esentati da responsabilità rispetto ad eventi che l'ordinamento stesso intende evitare. Normalmente, i soggetti che sono sottoposti ai sistemi di *due diligence*, pur non ponendo in essere direttamente e/o volontariamente comportamenti illegittimi, possono però significativamente contribuire al rispetto delle norme, attivando sistemi interni di controllo che ne favoriscano gli scopi. Un esempio di *due diligence* è il sistema canadese che esenta il datore di lavoro da responsabilità penale per condotta colposa in caso di infortuni sul lavoro <sup>2</sup>. Analogo sistema è stato introdotto in Italia per la esenzione dalla responsabilità delle persone giuridiche dall'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, cd. Testo Unico Sicurezza.

La questione dell'applicazione della *due diligence* come sistema alternativo alla responsabilità solidale negli appalti è di stretta attualità anche presso la Commissione Europea, dove si sta discutendo la proposta di direttiva 2012/0061(COD) del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 marzo 2012 <sup>3</sup>.

Per quanto riguarda il disegno di riforma del mercato del lavoro, il Legislatore non si preoccupa di circostanziare particolarmente i metodi e le procedure di controllo e di verifica, lasciando così alle parti sociali ampia libertà di individuare gli strumenti ed i criteri che meglio potrebbero attagliarsi ad ogni specifico settore. In tale prospettiva parrebbe rivelarsi particolarmente utile il ricorso all'istituto della certificazione dei contratti ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003, attraverso il quale le imprese potrebbero sottoporre ad un controllo concreto il proprio operato di *due diligence* rispetto alle procedure previste a livello generale ed astratto dalla contrattazione collettiva.

### **Come cambia, di nuovo, il regime processuale**

L'aspetto più interessante delle novità processuali è la introduzione di una eccezione al principio generale secondo cui le cause aventi ad oggetto obbligazioni solidali non comportano il litisconsorzio necessario. La nuova versione del comma 2, dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 prevede infatti che il committente sia convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. In tema di obbligazioni solidali, a norma dell'art. 1292 c.c., il creditore può pretendere l'intero da ogni debitore e quindi, teoricamente, il lavoratore del subappaltatore potrebbe agire in giudizio anche solo contro il committente. L'intervento del Legislatore pare invece volto a fare in modo che il giudice, sin dalla prima udienza, abbia cognizione di chi sia l'obbligato principale e quali siano invece gli obbligati solidali. In tal maniera, ricostruendo la filiera, le obbligazioni dovrebbero ricadere direttamente sull'obbligato principale e solo successivamente, in funzione di garanzia, dovrebbero intervenire gli altri obbligati. A fronte di tale novità, posto che nel caso in cui il lavoratore citi in giudizio solo il committente il giudice ordinerà la integrazione del contraddittorio anche con appaltatore ed eventuali subappaltatori, non è così pacifico se possa sostenersi anche il contrario. Se il lavoratore di una impresa che svolge servizi nell'ambito di numerosi appalti di breve durata cita in giudizio il proprio datore di lavoro per vedersi riconosciuti i crediti derivanti dallo svolgimento di attività lavorative in questi appalti è obbligato a citare in giudizio anche tutti i committenti? Probabilmente sul punto era preferibile la soluzione lessicale adottata dall'art. 21 d.l. n. 5/2012 (così come convertito con modificazioni dalla l.

---

<sup>2</sup> Cfr. *Bill C-45 – Amendments to the Criminal Code of Canada affecting the criminal liability of organizations*, 2004, in <http://www.justice.gc.ca/eng/dept-min/pub/c45/>

<sup>3</sup> Per un approfondimento si veda il documento preparatorio di «*Impact Assessment*» elaborato dalla Commissione Europea il 21.03.2012, n. SWD(2012)63 *final*, consultabile in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), A-Z Index, voce *Appalto e subappalto*.

n. 35/2012) che lasciava la facoltà al lavoratore creditore di convenire in giudizio l'appaltatore solo o congiuntamente al committente.

Rispetto all'art. 21 d.l. n. 5/2012 è stato tuttavia compiuto un sensibile miglioramento con la rivisitazione del poco comprensibile sistema che prevedeva due distinti regimi processuali a seconda che il committente fosse convenuto in giudizio da solo o congiuntamente all'appaltatore. Quindi, ove il committente nella prima difesa eccepisca il beneficio della preventiva escussione dei debitori principali, il giudice, dopo aver accertato la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, dovrà provvedere ad escutere il patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori prima di intentare l'azione esecutiva nei confronti del committente. Ben venga tale principio, peccato solo che siano stati necessari due provvedimenti legislativi per creare un meccanismo rispondente alla logica, con buona pace per i procedimenti in cui è stato convenuto in giudizio soltanto il committente ed alla cui prima udienza, tenutasi tra il 7 aprile 2012 e la data in cui entrerà in vigore il ddl n. 5256, il medesimo non fosse stato in grado di eccepire la preventiva escussione per non aver saputo indicare «i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi».

Il comma 31 dell'art. 4, d.d.l. n. 5256 introduce inoltre un esplicito riferimento anche agli «eventuali ulteriori subappaltatori» che comunque venivano già implicitamente compresi nell'applicazione della norma.

Nonostante l'encomiabile tentativo di razionalizzare la disciplina della responsabilità solidale negli appalti si rileva infine la mancata armonizzazione tra il dettato del comma 2, dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 e il comma 28 dell'art. 35 d.l. n. 223/2006 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 248/2006) recentemente modificato dal comma 5-bis, dell'art. 2 d.l. n. 16/2012 (così come convertito dalla l. n. 44/2012). Il committente potrà infatti avvalersi del *beneficium excussionis* per il pagamento dei «trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto» ma non per il «versamento all'erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'imposta sul valore aggiunto scaturente dalle fatture inerenti alle prestazioni effettuate nell'ambito dell'appalto, ove non dimostri di avere messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento».

### Conclusioni

Considerata la eterogeneità dei provvedimenti legislativi che negli ultimi tempi hanno interessato il tema della responsabilità solidale negli appalti – decreto semplificazioni, decreto semplificazioni fiscali e da ultimo riforma del mercato del lavoro – non resta che chiedersi se il dado sia finalmente tratto o se imprese e lavoratori debbano attendersi ulteriori stravolgimenti in materia.




## SCHEDA RIEPILOGATIVA




### Articolo 4, comma 31 – Responsabilità solidale negli appalti

- La lett. a) dell'art. 4, comma 31, d.d.l. n. 5256 dispone che l'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 inizi con le seguenti parole: «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti,».
- In virtù di tale novità il meccanismo di responsabilità solidale negli appalti può essere derogato

sia dai contratti collettivi nazionali sia da quelli di prossimità. Infatti le parti sociali potranno derogare alla responsabilità solidale negli appalti non solo con specifiche intese, realizzate nei contratti di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – come previsto dal secondo comma, lett. c), dell’art. 8 d.l. n. 138/2011 – ma anche attraverso i contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore.

- Nella lett. b) dell’art. 4, comma 31, ddl n. 5256, con cui vengono sostituiti i periodi dal secondo al quinto dell’art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, sono presenti tre modifiche al regime processuale (introdotto dall’art. 21 d.l. n. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012) che opera nella circostanza in cui il lavoratore adisca il giudice per vedere riconosciuti i propri crediti derivanti da un contratto di appalto:
  - a) se viene convenuto in giudizio il committente devono essere convenuti anche l’appaltatore e gli eventuali ulteriori subappaltatori;
  - b) nella prima difesa il committente può sempre richiedere che il giudice, dopo aver accertato la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, provveda ad escutere il patrimonio dell’appaltatore e degli eventuali subappaltatori prima di intentare l’azione esecutiva nei propri confronti;
  - c) viene precisato espressamente che la responsabilità solidale negli appalti lega il committente non solo all’appaltatore ma anche agli eventuali ulteriori subappaltatori.

<b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b> <b>Responsabilità solidale negli appalti</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
La disciplina della responsabilità solidale negli appalti è derogabile anche dai contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore	Opportuna estensione anche alla contrattazione collettiva nazionale dopo che, a norma del secondo comma, lettera c), dell’art. 8 d.l. n. 138/2011, la deroga poteva essere contenuta in specifiche intese, realizzate nei contratti di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale  Le parti sociali utilizzeranno uno strumento di autoregolamentazione così delicato?	          
Il committente viene sempre convenuto in giudizio unitamente all’appaltatore e agli eventuali subappaltatori	Seppure la introduzione di tale obbligo sia in deroga al principio generale di cui all’art. 1292 c.c. secondo cui il creditore può pretendere l’intero da ogni debitore obbligato in solido, tale soluzione è l’unico modo per garantire all’obbligato solidale di rivestire solo un ruolo di	

	<p>garanzia</p> <p>Se il lavoratore conviene in giudizio solo l'obbligato principale, il giudice deve ordinare la integrazione del contraddittorio nei riguardi di tutti gli obbligati solidali?</p>	
<p>Il committente convenuto in giudizio nella prima difesa può sempre eccepire il c.d. <i>beneficium excussionis</i>, cioè può sempre richiedere che il giudice, dopo aver accertato la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, provveda ad escutere il patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori prima di intentare l'azione esecutiva nei propri confronti</p>	<p>Opportuna eliminazione del doppio regime processuale introdotto dall'art. 21 d.l. n. 5/2012 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012) che prevedeva che il <i>beneficium excussionis</i> fosse eccezionale senza alcun onere dal committente convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore, ma, nel caso in cui il committente fosse stato convenuto in giudizio da solo, tale beneficio sarebbe stato subordinato alla indicazione dei beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore avrebbe potuto agevolmente soddisfarsi</p>	
<p>Viene precisato espressamente che la responsabilità solidale negli appalti lega il committente non solo all'appaltatore ma anche agli eventuali ulteriori subappaltatori</p>	<p>Di fatto non cambierà nulla in quanto la norma, per coerenza con quanto previsto dal comma 28 dell'art. 35, d.l. n. 223/2006, veniva già interpretata comprendendo anche gli eventuali subappaltatori. Tuttavia, considerata la introduzione di una nuova versione dell'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, è stato opportuno effettuare tale precisazione</p>	

## **Articolo 4, comma 32 – Regolazione dei trattamenti di lavoro nelle imprese ferroviarie**

### **Concorrenza nel trasporto ferroviario e contrattazione collettiva nazionale**

di Gabriele Gamberini, Davide Venturi\*

Il ddl n. 5256 interviene anche per modificare il d.lgs. n. 188/2003 di attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia ferroviaria. Più precisamente viene previsto che le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie che espletano sulla infrastruttura ferroviaria nazionale servizi di trasporto di merci o di persone debbano osservare oltre ai requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 188/2003, anche la legislazione nazionale, regionale e la normativa regolamentare, ove compatibili con la legislazione comunitaria, ed applicate in modo non discriminatorio. Tra tali norme dovranno attenersi con particolare riguardo a determinati standard e a determinate prescrizioni tra cui quelle in materia di regolazione dei trattamenti di lavoro del personale, definiti dalla contrattazione collettiva nazionale svolta dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale o, in via delegata, dalla contrattazione a livelli decentrati. Rispetto alla versione del comma 1, lettera b-bis), dell'art. 36, d.lgs. n. 188/2003 introdotta dal d.l. n. 1/2012 (così come convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2012) viene precisato che la contrattazione collettiva di riferimento è quella nazionale ma che, ove la prima lo consenta, debba essere osservata anche la contrattazione di prossimità.

Occorre ricordare, per ben comprendere la portata della norma, che il d.lgs. n. 188/2003 riguarda la organizzazione ferroviaria in Italia, in attuazione delle predette direttive in tema di liberalizzazione del trasporto ferroviario (cd. Primo Pacchetto Ferroviario). Esso stabilisce le regole per l'utilizzo della infrastruttura ferroviaria e distingue nettamente la gestione della rete dalla fornitura del servizio (questa ultima già oggetto della direttiva 91/440/CEE del Consiglio), regolando l'accesso alla rete ferroviaria da parte delle "imprese ferroviarie" (IF). La gestione della rete è infatti attribuita ad una società che si limita a gestirla consentendone l'accesso alle diverse IF e alle associazioni internazionali di IF (l'ente gestore della rete in Italia è Rete Ferroviaria Italia S.p.A.). Trattandosi di una fonte di regolazione del mercato dei trasporti ferroviari, il d.lgs. n. 188/2003 stabilisce alcune norme che hanno la funzione di favorire e ampliare una corretta concorrenza tra imprese. Un aspetto importante che caratterizza il sistema comune di regole in senso concorrenziale è l'art. 36 del d.lgs. n. 188/2003, di cui la norma in esame

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

costituisce la ultima rivisitazione. Infatti, l'art. 36 prevede alcuni limiti alla libera concorrenza tra IF, e tra associazioni internazionali di IF, che riguardano in generale le condizioni di lavoro dei lavoratori impiegati, ed in particolare i trattamenti normativi e retributivi previsti dalla contrattazione collettiva. La idea di fondo è insomma quella di consentire la libera concorrenza tra IF, anche a livello transnazionale, senza però favorire pratiche di *dumping sociale*, non soltanto con riferimento ai concorrenti che sono stabiliti all'interno del territorio nazionale, ma anche e soprattutto nei confronti di IF stabilite in Paesi membri UE con costo del lavoro più basso.

In questa ottica, che apre il ragionamento anche alla regolazione transnazionale della concorrenza nei trasporti ferroviari, la precisazione in esame, che favorisce l'applicazione degli standard stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale, relegando ad una funzione meramente sussidiaria il ruolo della contrattazione collettiva di secondo livello, contribuisce significativamente a fare chiarezza rispetto alla individuazione degli standard minimi che devono comunque essere applicati da parte di tutte le imprese concorrenti.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, comma 32

#### Regolazione dei trattamenti di lavoro nelle imprese ferroviarie

- Il Legislatore della riforma dispone una integrazione all'art. 36, comma 1, lettera b-*bis*), del d.lgs. n. 188/2003 al fine di precisare che le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie che espletano sulla infrastruttura ferroviaria nazionale servizi di trasporto di merci o di persone debbano osservare, oltre ai requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 188/2003: la legislazione nazionale, regionale, la normativa regolamentare e anche:
  - gli standard e le prescrizioni in materia di regolazione dei trattamenti di lavoro del personale definiti da:
    - a) contrattazione collettiva nazionale svolta dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale o, in via delegata:
    - b) contrattazione a livelli decentrati.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Regolazione dei trattamenti di lavoro nelle imprese ferroviarie

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Precisazione che le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie che espletano sulla infrastruttura ferroviaria nazionale	Il Legislatore aspira a favorire la libera concorrenza tra imprese ferroviarie, anche a livello transnazionale, evitando però pratiche di <i>dumping sociale</i> . In tale ottica la precisazione in esame contribuisce a fare chiarezza rispetto alla	

<p>servizi di trasporto di merci o di persone devono osservare standard e prescrizioni definiti dalla contrattazione collettiva nazionale e, ove questa lo consenta, anche dalla contrattazione di prossimità</p>	<p>individuazione degli standard minimi che devono comunque essere applicati da parte di tutte le imprese concorrenti</p>	
---	---	--

## **Articolo 4, commi 51-61, 64-68 – Apprendimento permanente**

# **Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: l'ennesima occasione mancata?**

di Giuseppe Bertagna, Lilli Casano, Michele Tiraboschi

### **L'apprendimento permanente: qualche definizione, nessuno scenario**

La riforma del quadro regolatorio del mercato del lavoro dedica, molto opportunamente, un capitolo al tema dell'apprendimento permanente (art. 4, commi da 51 a 61), segno della consapevolezza che un moderno sistema di tutele del lavoro non possa che essere incentrato su formazione e competenze delle persone più che su un assetto formalistico fatto di regole, divieti e sanzioni.

In sede definitoria era ragionevole aspettarsi una spiegazione allo stesso tempo delle «cause» e dei «fini» di un tale capitolo, nell'ambito di una riforma che sarà invece ricordata e dibattuta per gli interventi sulla flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, e precisamente l'abbozzo del contesto istituzionale e normativo all'interno del quale l'apprendimento permanente per il mercato del lavoro trova la sua natura, i suoi significati, le sue funzioni e le sue prospettive future. Letta in parallelo con la riforma dei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro la bozza di riforma appare, sotto questo aspetto, deludente, priva com'è dei necessari raccordi istituzionali e normativi di sistema, là dove il mancato richiamo al sistema della formazione (iniziale), delineato nell'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011, indica come il legislatore della riforma proceda per compartimenti stagni e con una visione tendenzialmente pubblicistica, lontana dalla integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro.

Il comma 51 esordisce, in effetti, con formalistica quanto piatta *explicatio terminorum* («in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività di apprendimento intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale») e prosegue rimandando ad altro provvedimento da assumersi in sede di Conferenza unificata su proposta del Miur e del Mlps, sentito il Mse e le parti sociali, la redazione delle «relative politiche», da cui si potranno forse poi ricavare con maggiore chiarezza le «cause» e i «fini» dell'apprendimento permanente nel contesto d'epoca attuale.

Il comma 52 prosegue il registro dell'*explicatio terminorum* spiegando che «per apprendimento formale si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato a norma del testo unico di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, o di una certificazione riconosciuta». Il disposto assume come



possibile filiera del sistema di istruzione e formazione tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico (per la qualifica e il diploma, per il mestiere, di alta formazione e ricerca), in linea con quanto già previsto, del resto, dal d.lgs. 276/2003, che prevedeva il rilascio di una qualifica formale e la sua registrazione nel libretto formativo del cittadino per l'apprendistato professionalizzante (art. 49), oltre che la configurazione della qualifica professionale ottenuta come credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale (art. 51).

Facendo riferimento al conseguimento di un titolo di studio, di una qualifica o diploma professionale anche in apprendistato, il disegno di legge sembra anche porsi sul solco tracciato dal d.lgs. 167/2011, sebbene si segnali un'ambiguità, legata al fatto che tra le sedi dell'apprendimento formale figurano esclusivamente le istituzioni educative tradizionali, mentre il conseguimento dei titoli in apprendistato avviene attraverso l'alternanza di momenti di formazione c.d. "esterna" e formazione in impresa. La questione potrebbe apparire puramente formale, poiché il disegno di legge fa riferimento espressamente ai titoli acquisiti mediante apprendistato *secondo quanto stabilito dal d.lgs. 167/2011*, testimoniando una volontà di sostanziale adesione al Testo Unico. La scelta, tuttavia, è stata di merito e non solo di forma poiché, nella versione del disegno di legge presentata al Senato, la platea dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione dell'offerta di apprendimento formale era più diversificata, comprendendo anche enti di formazione accreditati dalle Regioni, Parti sociali e Fondi Interprofessionali. Si può immaginare che l'esclusione di questi soggetti nel testo approvato e passato alla Camera sia, dunque, legata alla volontà di riaffermare il primato delle istituzioni educative scolastiche ed universitarie nel campo dell'apprendimento formale, elemento potenzialmente in contrasto con l'inclusione dell'apprendistato tra le modalità di acquisizione. Pare in ogni caso depotenziata la portata rivoluzionaria dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 167/2011, là dove i percorsi formativi venivano agganciati al sistema di classificazione e inquadramento del personale che, nell'ambito di una contrattazione collettiva che certo deve avviare un profondo processo di modernizzazione, rappresentano il cuore dei modelli organizzativi di ogni impresa appartenente a un certo settore produttivo in funzione delle competenze e dei profili professionali che la caratterizzano.

Il comma 53 continua nelle messe a punto terminologiche, concentrandosi sul significato da attribuire all'«apprendimento non formale», che viene definito come quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e (in questo caso) nelle imprese. L'impressione generale è che il riferimento all'impresa andasse meglio caratterizzato magari recuperando lo sforzo concettuale e progettuale degli ultimi quindici anni in materia di apprendistato riformato. L'apprendistato di cui al comma 52, in tutte le sue forme, infatti, si potrebbe svolgere anche integralmente in impresa, se essa fosse davvero, come potrebbe e dovrebbe essere, «formativa». La norma lo consentirebbe. Parlare di impresa solo al comma 53 può, dunque, voler dire soltanto due cose: una implicita, ovvero che non ci si riferisce all'«impresa formativa» come si potrebbe configurare secondo il comma 51; una esplicita, ovvero che qualsiasi decisione di lavorare in o di partecipare al farsi di un'impresa tecnicamente non qualificabile come «formativa» implica comunque, di necessità, la maturazione di apprendimenti che vanno adeguatamente tesaurizzati dal soggetto. Il comma 54 precisa, infine, che «per apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero».

Se, dunque, i commi 51-54 chiariscono, seppur convenzionalmente, ma senza possibilità di equivoci il significato da attribuire alle varie forme di apprendimento che ogni persona incontra in maniera intenzionale o funzionale nell'arco della sua vita, dall'età evolutiva alla vecchiaia, e in tutti i luoghi che può frequentare, tacciono, invece, perfino per indizio, su moltissime altre cose non meno importanti ai fini di una produttiva comprensione della proposta. Del genere: in che senso la classificazione adottata sarebbe importante ai fini della definizione di politiche formative diverse da quelle esistenti? questa

enumerazione delle varie forme di apprendimento è soltanto descrittiva o è da intendersi come normativa, esprime dunque una tassonomia o una gerarchia di valore? in questo secondo caso, sarebbero giustificate le priorità attribuite all'apprendimento formale rispetto agli altri? perché? Forse, per i contenuti di questo apprendimento, per la sua dimensione istituzionale, per i suoi fini, per il suo eventualmente essere la preconditione dei successivi? E come collegare le sedi e le metodologie dell'apprendimento alle competenze e alle conoscenze richieste da mercato del lavoro? Come collegare, in particolare, la formazione agli intermediari del mercato del lavoro in modo da costruire in modo dinamico e proattivo l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro?

L'unico vero, inequivocabile indizio di scenario offerto dal disegno di legge è analogo a quello che filtra, del resto, dall'intero provvedimento legislativo: nel complesso, una netta ripresa della regia vincolistica di tipo centrale e statale; la riproposizione di un metodo di governo nel quale le decisioni operative e di significato si devono strutturare a cascata dall'alto, sebbene coinvolgendo poi in questo percorso diversi attori istituzionali esistenti ai fini di far più o meno condividere le scelte adottate; una sfiducia sostanziale nell'efficacia del metodo contrario, quello popolare e non illuministico della sussidiarietà, nonostante la disseminazione di numerose professioni di fede in questa direzione, rintracciabili in altri articoli della legge; un rilancio del ruolo tecnico, quando non tecnicistico, e di potere dello Stato in tema di politiche formative, oltre che del lavoro. Emblematica, a questo proposito, l'ultima parte del comma 51 che affida ad un futuro e non definito decreto tanti compiti probabilmente coerenti alla logica complessiva appena ricordata, tra cui al primo posto, il seguente: «individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale (si noti la distinzione per far comprendere che non sarà escluso nessuno per l'intera durata della vita, *n.d.r.*), da documentare attraverso la piena (si noti: «piena», in nessun modo discreta, *n.d.r.*) realizzazione di una dorsale informativa unica, mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti».

E' necessario senz'altro moderare questo giudizio critico, considerando la circostanza che i contenuti dei successivi commi circoscrivono le indeterminanze o le pretese statalistiche neo orwelliane che si potrebbero paventare con la esclusiva lettura del comma 51. Questo non toglie, comunque, che in sede di definizione ed inquadramento dell'apprendimento permanente sarebbe stato opportuno far emergere linee interpretative e di scenario che avrebbero contribuito a caratterizzare maggiormente la portata più o meno innovativa di questi e dei successivi commi.

### **Tra (molto) centro e (poca) periferia: reti territoriali e sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti**

Dopo aver definito il quadro generale ed i diversi pilastri del sistema nazionale di apprendimento permanente, il disegno di legge indica, infatti, una serie di strumenti volti a favorire la realizzazione delle finalità ad esso assegnate. In primo luogo, esso fa un generico e fumoso riferimento alla volontà di determinare, nella stessa Intesa in sede di Conferenza Unificata già prevista al comma 51, indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di *reti territoriali*, che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro. Gli studiosi del mercato del lavoro hanno da tempo individuato nell'integrazione dei servizi formativi e per il lavoro a livello locale una strategia vincente per la riduzione del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, sebbene vincoli procedurali e resistenze organizzative nei diversi comparti interessati (scuola, università, formazione professionale, servizi per l'impiego) abbiano finora portato a risultati insoddisfacenti, comunque differenziati a livello regionale. Su queste necessità torna ad insistere la Riforma, che ripropone l'idea di reti territoriali ampie, formate da istituzioni educative e servizi per il lavoro, ma anche Università, imprese, Camere di Commercio ed Osservatorio sulle migrazioni, volte a collegare organicamente "strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati": in altri termini, l'integrazione lavorativa di tutti i cittadini. In coerenza con il principio di sussidiarietà e nel

rispetto delle competenze di programmazione delle Regioni, l'Intesa si limiterà a definire indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità, già peraltro anticipate nel disegno di legge in riferimento a: a) sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali; b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti; c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita. Non è chiaro tuttavia come tutto questo possa avverarsi una volta marginalizzate, nel ghetto della "flessibilità normata", le agenzie private del lavoro, sempre meno attori polifunzionali dell'incontro tra domanda e l'offerta di lavoro, e contestualmente riattivata una delega per la riforma dei centri per l'impiego, quella della l. n. 247/2007, che peraltro male si raccorda con le contestuali misure di (possibile) cancellazione di quelle Province presso le quali sono incardinati i centri pubblici per il lavoro.

Come peraltro si rileva anche al comma 51 in riferimento alla determinazione delle politiche di apprendimento permanente, inoltre, il disegno di legge sembra dedicare scarsa attenzione al coinvolgimento non solo degli attori privati del mercato del lavoro ma anche delle Parti sociali e della bilateralità, se è vero che il richiamo ad un loro coinvolgimento nella definizione dei criteri per la realizzazione delle reti territoriali appare alquanto rituale (*sentite le Parti sociali*), ma soprattutto considerando l'esclusione del sistema della bilateralità dall'insieme di soggetti chiamati a partecipare alla costituzione delle reti: anche i Fondi Interprofessionali per la formazione continua sono sorprendentemente esclusi dalla lista dei partecipanti, sebbene una delle priorità delle reti sia proprio "il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro" e sebbene le imprese e le organizzazioni di rappresentanza siano incluse nel progetto. Sarà opportuno, poi, riflettere sulle modalità concrete attraverso cui realizzare finalmente un progetto così ambizioso: ci si chiede, in particolare, se l'istituzione delle reti territoriali sarà demandata alle Regioni e che ruolo avranno le Parti sociali. Anche su questo fronte, inoltre, si auspicano interventi che facciano fede agli impegni del patto sulla formazione del 17 febbraio 2010. Suscita, infine, perplessità, considerata anche la scarsa dotazione strumentale degli apparati informativi di alcune Regioni, la previsione che per la realizzazione di un progetto di tale portata siano sufficienti le risorse finanziarie, umane e soprattutto strumentali attualmente disponibili. Vero è semmai che l'insistito richiamo, in tema di politiche attive del lavoro, ai livelli essenziali di prestazione finirà per incrementare a dismisura i costi senza garantire per contro l'efficacia dei percorsi formativi e i relativi esiti occupazionali.

La realizzazione di un sistema organico, trasparente ed efficiente di apprendimento permanente a livello nazionale prevede, poi, l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze (commi 64-68). Ancora una volta, come già per le politiche attive del lavoro, lo strumento individuato dal disegno di legge è l'adozione di uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni. L'individuazione e la validazione delle competenze rappresentano, seguendo ancora il testo del disegno di legge, dei *servizi* effettuati su richiesta dell'interessato, finalizzati a valorizzare il patrimonio culturale e professionale delle persone, la consistenza e la correlabilità dello stesso alle competenze certificabili e ai crediti formativi riconoscibili ai sensi dei commi da 64 a 68: atti propedeutici, dunque, ad una eventuale certificazione pubblica. Questo servizio, limitato ovviamente agli apprendimenti non formali e informali, per i quali non è previsto il conseguimento di un titolo, dovrà essere omogeneo e basato su idonei riscontri e prove, nel rispetto delle scelte e dei diritti individuali, in modo da assicurare a tutti pari opportunità: sembra che la previsione sia volta ad assicurare un livello minimo di rigore nello svolgimento del servizio, come confermato più avanti laddove si specifica che sarà necessario individuare livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi stessi. Ciò

sembra tanto più necessario se si riflette sulla gamma di soggetti che il disegno di legge prevede si occupino di erogare questo servizio e cioè ancora una volta: soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, imprese e loro rappresentanze, insieme a camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (esclusi, ancora una volta, i Fondi Interprofessionali, che per quanto ancora poco coinvolti nelle cosiddette *attività propedeutiche* alla formazione, potrebbero avere un *expertise* sufficiente ad erogare un servizio di questo tipo).

La probabilità di rendere operative in tempi brevi previsioni di questo tipo appare scarsa, ancor di più in presenza di criteri direttivi generici e poco pragmatici come quelli individuati al comma 59, che ipotizza vaghi principi ispiratori (semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità, pari opportunità) e indicazioni ancor meno specifiche sui contenuti concreti e le caratteristiche del servizio: individuazione e validazione del patrimonio culturale individuale in modo da tradurlo in competenze certificabili e crediti formativi, su richiesta degli interessati; servizio omogeneo, sulla base di non meglio specificati *riscontri* e *prove*; comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale. Infine, nella logica di non imporre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riconosce a Regioni e Province autonome la facoltà di stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze. L'ipotesi di far pagare ai cittadini ed ai lavoratori (e forse anche alle imprese) i costi dell'istituzione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non è di certo coerente con il principio delle pari opportunità e lascia presagire uno scarso impatto della Riforma, senza passi in avanti concreti nella realtà del mondo del lavoro.

### **Il "castello di carta" della certificazione delle competenze.**

L'ultimo strumento richiamato dal disegno di legge per la messa a regime di un sistema nazionale di apprendimento permanente è l'istituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze, anche questo tema centrale e ampiamente dibattuto nel nostro paese e su cui, nonostante il frequente richiamo nei documenti programmatici di governi e Parti sociali, i progressi compiuti sono largamente insoddisfacenti. L'individuazione di standard omogenei a livello nazionale è indicata come prerequisito dell'istituzione di un sistema di certificazione anche nel disegno di legge, che subito dopo definisce la certificazione delle competenze come un *atto pubblico* finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, che conduce al rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico o da un soggetto accreditato o autorizzato. Per competenza certificabile, specifica il disegno di legge, si intende un insieme strutturato di conoscenze e di abilità riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali. Nel caso degli apprendimenti non formali ed informali, dunque, il procedimento sarebbe strutturato in tre fasi: individuazione, successiva validazione delle competenze, ad opera di scuole, università, imprese ed associazioni di rappresentanza, camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura; certificazione ad opera dell'ente pubblico. In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio, si ipotizza dunque un nuovo sistema pubblicitario di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, se non opportunamente progettato, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso: basti pensare al caso di un lavoratore che chiede un aumento retributivo, a fronte di una certificazione pubblica che attesta un suo sapere pratico appreso in ambito di lavoro, ma che non sia in linea con le mansioni e l'inquadramento assegnatogli dal datore di lavoro; è facile immaginare le resistenze ad una operazione di questo tipo.

Il disegno di legge poi specifica come saranno rese *individuabili* le competenze *certificabili*: tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili saranno raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano

presto obsolete, per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, paragonabile alla costruzione di una nuova Torre di Babele, come dimostra la disastrosa esperienza dell'ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al sistema previsto dal comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011, basandole sulle esigenze del mondo reale e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale, a questo scopo modernizzati. Ci si chiede, cioè, se il disegno di legge vada verso un sistema sostanziale, con verifiche ex post delle competenze acquisite nei percorsi formativi, o riproponga la metafora dei *pezzi di carta*, moltiplicati per di più, il che aprirebbe la strada a un pericoloso formalismo, ancora una volta privo di ricadute effettive sulla possibilità di trasformare le esperienze formative in strumenti di promozione dei percorsi occupazionali.

## SCHEMA RIEPILOGATIVA

### Articolo 4, commi 51-61, 64-68 – Apprendimento permanente

- L'art. 4, commi 51-61, presenta il quadro generale del sistema di apprendimento permanente, fornendo la definizione delle nozioni di apprendimento formale, non formale ed informale ed individuando le seguenti finalità: individuazione, riconoscimento e documentazione del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori. L'articolo prevede inoltre che le politiche nazionali di apprendimento permanente siano definite da un'Intesa in sede di Conferenza Unificata. Una dorsale informativa unica sarà realizzata mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti, per la documentazione degli apprendimenti formali, informali e non formali.

Il disegno di legge prevede che l'Intesa definisca anche indirizzi criteri e priorità per la promozione di reti territoriali (composte dall'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro) che si occupino di rilevazione dei fabbisogni formativi, riconoscimento e certificazione dei crediti formativi, orientamento.

Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

- Il Governo è inoltre delegato ad attuare, d'intesa con la Conferenza unificata e sentite le parti sociali, decreti legislativi per la definizione di norme generali e livelli minimi di prestazione in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti formali e non formali. Ciò avverrà in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

- individuazione e validazione del patrimonio culturale individuale in modo da tradurlo in competenze certificabili e crediti formativi, su richiesta degli interessati;
- semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità, pari opportunità;
- servizio omogeneo, sulla base di riscontri e prove;
- comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale




Da questi provvedimenti non devono derivare nuovi oneri per lo Stato, ma le Regioni e le Province autonome possono stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze.



- I commi 64-68 dell'art.4 definiscono un sistema nazionale omogeneo per la certificazione delle qualificazioni e delle competenze: le competenze certificabili sono raccolte in repertori codificati a



livello nazionale o regionale, pubblicamente riconosciuti e accessibili in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Il Governo si impegna a definire, tramite decreti: standard per la riconoscibilità delle certificazioni sul territorio nazionale ed europeo; criteri per la definizione e l'aggiornamento del repertorio nazionale delle qualificazioni; modalità di registrazione delle competenze certificate, anche con riferimento al libretto formativo ed alle anagrafi del cittadino.

## SCHEDA DI VALUTAZIONE

### Apprendimento permanente

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Definizione delle nozioni di apprendimento formale, non formale ed informale ed individuazione delle seguenti finalità del sistema di apprendimento permanente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuazione</li> <li>- riconoscimento</li> <li>- documentazione</li> </ul> <p>del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori.</p>	<p>La classificazione delle forme di apprendimento è meramente descrittiva e troppo "accademica", sono assenti indicazioni utili alla definizione e soprattutto all'attuazione di politiche innovative in riferimento ai diversi tipi di apprendimento, in particolare in riferimento alla formazione in ambiente di lavoro.</p> <p>Nella definizione di apprendimento formale c'è l'inclusione dell'apprendistato, senza esplicitare, tuttavia, se e come la componente della formazione aziendale si integri con la logica dell'apprendimento formale: tra le sedi in cui esso si realizza, infatti, sono indicate solo scuole e università.</p>	
<p>Un'intesa in sede di Conferenza Unificata detterà le politiche nazionali di apprendimento permanente.</p>	<p>Con la previsione di un'Intesa in sede di Conferenza Unificata e che le parti sociali siano "sentite", senza riferimenti espliciti ad un eventuale Accordo, il rischio è di alimentare una formazione autoreferenziale, lontana dalla realtà e dalle esigenze del mondo del lavoro. Traspare una tendenza verso il ripristino di una regia vincolistica centrale/statale con inevitabili rischi di burocratizzare i percorsi di apprendimento, che renderebbe del tutto enfatica l'affermazione della centralità della persona nell'ambito dei percorsi formativi.</p>	
<p>La documentazione degli apprendimenti avverrà attraverso la realizzazione di una dorsale informativa unica, mediante</p>	<p>La creazione di una dorsale informativa unica è un intervento da tempo indicato come necessario, sebbene occorra ancora specificare in che termini la documentazione degli</p>	

<p>l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti.</p>	<p>apprendimenti vi confluirà (il comma 65 specifica che al suo interno dovranno essere resi accessibili e tracciabili i <i>procedimenti</i> di certificazione delle competenze) e come assicurare l'interoperabilità delle banche dati esistenti, oltre che garantirne l'applicazione laddove non esistano</p> <p>Il progetto della dorsale informativa non contempla, inoltre, il libretto formativo del cittadino, di cui da tempo si ipotizzava una proiezione informatica, col rischio di ripartire ancora una volta da capo e con scarsi effetti pratici.</p>	
<p>L'Intesa definisce anche indirizzi criteri e priorità per la promozione di reti territoriali (composte dall'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro) che si occupino di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-rilevazione dei fabbisogni formativi</li> <li>-riconoscimento e certificazione dei crediti formativi</li> <li>-orientamento</li> </ul> <p>Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.</p>	<p>L'individuazione di modalità concrete attraverso cui realizzare finalmente un progetto così ambizioso appare difficile: l'istituzione delle reti territoriali sarà demandata alle Regioni? E che ruolo avranno le parti sociali? Si riparte anche qui da zero rispetto agli impegni del patto sulla formazione del 17 febbraio 2010 buttando via il lavoro progettuale degli ultimi anni?</p> <p>Il richiamo alla costituzione di reti territoriali che integrino servizi per il lavoro e formativi appare poi rituale: in primo luogo, per le funzioni ad esse assegnate; in secondo luogo, per l'assenza di indicazioni precise rispetto ad una regia regionale volta ad assicurare il raccordo tra operatori (pubblici e privati) dei servizi per l'impiego ed organismi formativi accreditati, per la promozione di politiche realmente "integrate", come già previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>Saranno sufficienti le risorse finanziarie, umane e soprattutto strumentali attualmente disponibili?</p>	
<p>Il Governo è delegato ad attuare, d'intesa con la Conferenza unificata e sentite le parti sociali, decreti legislativi per la definizione di norme generali e livelli minimi di prestazione in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti formali e non formali.</p>	<p>È da ritenersi positivo il tentativo di creare un sistema, omogeneo a livello nazionale, di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali ed informali, gestito dalle Regioni. I criteri direttivi sono tuttavia generici e si prevede, per gli apprendimenti non formali, un processo complesso (individuazione, validazione da parte di vari soggetti accreditati, successiva certificazione da parte dell'attore pubblico)</p>	

<p>Principi e criteri direttivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-individuazione e validazione del patrimonio culturale individuale in modo da tradurlo in competenze certificabili e crediti formativi, su richiesta degli interessati;</li> <li>- semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità, pari opportunità;</li> <li>-servizio omogeneo, sulla base di riscontri e prove;</li> <li>- comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale</li> </ul> <p>L'individuazione e la validazione delle competenze rappresentano dei servizi effettuati su richiesta dell'interessato, propedeutici ad una eventuale certificazione pubblica</p>		
<p>Da questi provvedimenti non devono derivare nuovi oneri per lo Stato, ma le Regioni e le Province autonome possono stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze.</p>	<p>L'ipotesi di far pagare ai cittadini ed ai lavoratori e forse anche alle imprese i costi dell'istituzione del sistema di individuazione e validazione delle competenze non è coerente con il principio delle pari opportunità e lascia prevedere che al riforma sarà solo formale senza passi in avanti concreti nella realtà del mondo del lavoro.</p>	
<p>La certificazione è un atto pubblico che conduce al rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico o da un soggetto accreditato o autorizzato.</p> <p>Le qualificazioni e le competenze certificabili sono raccolte in repertori codificati a livello nazionale o regionale, pubblicamente riconosciuti e accessibili in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni</p>	<p>In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio, si ipotizza un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso.</p> <p>Le qualificazioni e le competenze certificabili e spendibili nel mondo del lavoro dovrebbero essere quelle previste dal mondo reale e cioè dai sistemi di classificazione e inquadramento del personale, semmai opportunamente modernizzati, e non inutili declaratorie definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre a essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete.</p>	



professionali.

Con i decreti di cui all'art. 72 il Governo definisce:

- standard per la riconoscibilità delle certificazioni sul territorio nazionale ed europeo;
- criteri per la definizione e l'aggiornamento del repertorio nazionale delle qualificazioni;
- modalità di registrazione delle competenze certificate, anche con riferimento al libretto formativo ed alle anagrafi del cittadino.

L'art.6 comma 3 del d.lgs. n. 167/2011 prevedeva, in una logica realmente sussidiaria e orizzontale, il coinvolgimento del Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, delle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni in un tavolo tecnico, con lo scopo di creare un repertorio delle professioni. Il repertorio avrebbe dovuto essere predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e in coerenza con quanto previsto dall'Intesa tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010.

## **Articolo 4, commi 62-63 – Informazione, consultazione dei lavoratori e democrazia economica**

### **La legge delega sulla partecipazione: luci, ombre e prospettive *de jure condendo***

di Roberta Caragnano, Andrea Stocco

Nel disegno di legge sulla riforma è prevista la delega al Governo per l'adozione, entro nove mesi, di uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, da realizzare attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale, sul modello tedesco della cogestione (*Mitbestimmung*), che rappresenta un modello partecipativo cd. forte, in quanto obbligatorio per legge e regolamentato in modo stringente.

L'emendamento, che riprende in buona parte il Testo unificato adottato dalle commissioni riunite per i disegni di legge il 28 febbraio 2012 <sup>1</sup>, fissa i confini entro i quali la delega deve essere esercitata indicando una serie di principi e criteri direttivi sia riguardo alla cogestione sia alla partecipazione finanziaria; tuttavia prima di entrare nel dettaglio delle singole previsioni si segnala una perplessità legata proprio al ruolo della contrattazione.

Nella disposizione il riferimento è al contratto collettivo aziendale; ciò fa pensare che il modello sia applicabile solo alle aziende di grandi dimensioni, le uniche ad avere una contrattazione integrativa, lasciando fuori le piccole e medie imprese di cui è costellato il territorio italiano e che rappresentano il cuore pulsante della nostra economia. Perché allora non consentire alla delega di intervenire a maglie larghe rivalutando anche gli enti bilaterali che possono rappresentare una via italiana per favorire la diffusione di modelli partecipativi? Dopo la riforma Biagi, infatti, gli enti bilaterali più di altri, conoscono le esigenze dei singoli settori economici e sono un barometro per la regolazione del mercato del lavoro per cui sarebbe opportuna una presa di coscienza delle parti sociali e delle istituzioni al fine di valorizzarli e consentire di sistematizzare l'esistente. In questa logica si potrebbe anche pensare a potenziare gli accordi territoriali con la previsione di interventi robusti e strutturali di detassazione per gli accordi di partecipazione. In tal modo si consoliderebbe il modello incentivante della concessione dello sgravio contributivo sulle componenti della retribuzione variabile correlata alla produttività e prevista dalla contrattazione collettiva di secondo livello (accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali), che dal

---

<sup>1</sup> Il disegno di legge, che unifica i ddl nn. 803 (Castro e altri), 964 (Treu e altri), 1307 (Bonfrisco e Casoli), 1531 (Adragna), 2572 (Lannutti e altri) è consultabile in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), *Osservatorio partecipazione dei lavoratori*.

2007 al 2011<sup>2</sup> ha prodotto risultati interessanti ma che negli ultimi mesi è stato depotenziato. Tornando alla proposta legislativa uno dei principi è l'individuazione degli obblighi di informazione, consultazione o negoziazione a carico dell'impresa nei confronti delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori, o di appositi organi individuati dal contratto, nel rispetto dei livelli minimi fissati dal decreto legislativo n. 25/2007 attuativo della direttiva n. 2002/14/CE, la quale si prefigge di fornire una chiave di lettura unitaria relativa alla informazione e consultazione dei lavoratori e detta un quadro normativo comune a tutti gli Stati membri. Su tale aspetto si segnala l'importanza di delineare, attraverso i decreti legislativi attuativi, non tanto i contenuti e la definizione di tali diritti, che sono modellati sulla direttiva n. 2002/14/CE, quanto le modalità del loro esercizio. Si tratta, infatti, di diritti individuali ad esercizio collettivo, propri delle rappresentanze, il che presuppone la costituzione delle stesse. Nel merito, ad oggi e dalla lettura del d.lgs. n. 25/2007, sorge un dubbio se l'esercizio dei diritti possa essere garantito anche nelle imprese in cui non vi sono organismi di rappresentanza ma un contratto collettivo. Nella fattispecie, infatti, il problema attiene alla qualificazione giuridica dei diritti di informazione consultazione e quindi sul fatto se si sia in presenza, o meno, di diritti bidirezionali. Altra perplessità si pone nel caso in cui il datore di lavoro non sia iscritto ad una associazione rappresentativa dei propri interessi. Nel caso, forse, sarebbe opportuno prevedere una clausola di salvaguardia, a tutela dei diritti in questione, al fine di garantire l'effetto utile della direttiva anche per evitare che nel prosieguo possa esserci una condanna dell'Italia per mancata attuazione del disposto comunitario<sup>3</sup>.

È da leggersi in modo positivo, invece, la previsione di procedure di verifica sulla applicazione e sugli esiti dei piani anche attraverso l'istituzione di organismi congiunti, paritetici o misti che dovranno essere dotati di competenze di controllo sulle scelte aziendali e partecipazione nella gestione, in materia di salute e sicurezza, organizzazione del lavoro, formazione professionale, promozione delle pari opportunità, forme di remunerazione collegate al risultato, servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di welfare aziendale e ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa.

Tali organismi, infatti, potrebbero rappresentare non solo uno snodo operativo per consentire la partecipazione attiva dei lavoratori ma anche uno strumento per consentire una gestione continuativa ed organizzata, per far crescere e maturare una cultura della partecipazione tale da permettere al lavoratore di sviluppare un comune senso di appartenenza all'azienda-istituzione e una fidelizzazione che riduca i conflitti capitale-lavoro e abbatta i costi ad essi associati.

Rispetto a quelle che potranno essere le novità legislative l'aspetto da considerare non è tanto la previsione di tali organismi quanto l'implementazione, il funzionamento e la messa a regime degli stessi. Ci si pone la domanda se accanto alla loro istituzione non sia il caso di prevedere anche un sistema di monitoraggio che potrebbero essere in capo a degli Osservatori, utili a sviluppare un costruttivo e moderno modello di relazioni industriali, per non far in modo che l'aspetto attuativo resti lettera morta. Resta poi da considerare la fattibilità di tali modelli rispetto al tessuto produttivo italiano costituito da piccole e medie imprese.

Altra disposizione contenuta nel disegno di legge e che ad una prima lettura appare poco chiara riguardo all'ambito di applicazione, è quella in cui si prevede il controllo sull'andamento o su determinate scelte aziendali mediante la partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati dalle organizzazioni sindacali in organismi di sorveglianza. In tal caso si presume, dalla lettura complessiva dell'articolo, che il riferimento sia alle aziende che impiegano almeno cinquanta lavoratori

---

<sup>2</sup> Si vedano gli interventi in materia, tra cui si segnalano la l. n. 247/2007, art. 1, commi, 67 e 68, il d. l. n. 98/2008 (convertito con l. n. 126/2008) e successivamente prorogato per il 2009 e il 2010 e sino al 31 dicembre 2011.

<sup>3</sup> A riguardo si ricorda che il d.lgs. 25/2007 di recepimento della direttiva comunitaria segue una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dello Stato italiano che non aveva recepito con atto interno il provvedimento comunitario giustificando i tempi lunghi di trasposizione con la necessità di rispettare il dialogo tra le parti sociali.

nel territorio dello Stato, e quindi a quelle di cui al citato d.lgs. n. 25/2007<sup>4</sup>.

È esplicito, invece, il riferimento alla partecipazione in organi di sorveglianza dei rappresentanti eletti dai lavoratori o designati dalle organizzazioni sindacali nelle aziende che occupano complessivamente più di 300 dipendenti, ed esercitate nella forma di società per azioni o di società europea. Nel dettaglio si contempla la possibilità di prevedere la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza come membri a pieno titolo di tale organo, con gli stessi diritti e gli stessi obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti, incluso il diritto di voto; tuttavia vi sono dubbi e perplessità applicative rinvenienti dalla normativa italiana vigente come conferma il caso Gucci<sup>5</sup> – inserito come *best practice* nel Codice della partecipazione del 7 luglio 2010 – che se dal punto di vista finanziario ha raggiunto interessanti risultati, stessa cosa non può dirsi per l'aspetto gestionale della partecipazione al voto dei dipendenti, legata alla partecipazione azionaria e alla costituzione di associazioni di azionisti dipendenti. In tale fattispecie ci si muove, infatti, in un'altra direzione: la partecipazione finanziaria funzionale a quella gestionale. Il punto fondamentale, ancora irrisolto dal legislatore e che si auspica sia chiarito dai decreti legislativi, è nella rappresentanza degli interessi degli azionisti nelle assemblee societarie nonché nella raccolta delle deleghe di voto. L'art. 137 della legge Draghi (Testo unico sulla finanza) al comma 1 pur consentendo la raccolta di deleghe di voto presso i dipendenti azionisti in deroga all'art. 2372 del codice civile prevede un meccanismo complesso con una intrinseca debolezza rappresentata dal fatto che non si tratta di norma cogente ma di indirizzo e come tale suscettibile di applicazione concreta solo nei casi in cui siano le stesse società a prevederlo. Il Testo Unico se da un lato ha un importante valore simbolico, perché riconosce rilevanza, a livello legislativo, all'azionariato dei dipendenti all'interno delle forme di azionariato diffuso rafforzando i diritti delle minoranze azionarie, dall'altro non definisce un quadro preciso.

Sempre in materia di azionariato il disegno di legge prevede l'accesso privilegiato dei lavoratori dipendenti al possesso di azioni, quote del capitale dell'impresa o diritti di opzione sulle stesse, direttamente o mediante la costituzione di fondazioni, di appositi enti in forma di SICAV, oppure di associazioni di lavoratori, i quali abbiano tra i propri scopi un utilizzo non speculativo delle partecipazioni e l'esercizio della rappresentanza collettiva nel governo dell'impresa. Fermo restando che già il nostro codice civile individua differenti modalità di acquisizione della proprietà azionaria e appresta tutela alle forme retributive collegate agli utili aziendali<sup>6</sup> – aventi il loro fondamento nell'art. 2099, comma 3, c.c. e nell'art. 2102 c.c.<sup>7</sup> – la previsione riporta all'attenzione la *vexata quaestio* tra azionariato individuale e collettivo e, quindi, anche sulla costituzione di fondi di investimento collettivi. Tali strumenti ad oggi sono realizzabili nell'ambito della autonomia privata sul punto però l'ordinamento italiano non prevede possibilità di azionariato collettivo attraverso l'istituzione e l'organizzazione mediante fondi che raggruppino i lavoratori in vista della partecipazione azionaria così come accade nel sistema francese, che è il miglior modello con la previsione di fondi legali, e/o nel sistema americano riguardo agli ESOP dove è attribuito un ruolo dominante ai fondi volontari per l'acquisto o la gestione comune delle

<sup>4</sup> Art. 3, d.lgs. n. 25/2007: «La soglia numerica occupazionale è definita nel rispetto delle norme di legge e si basa sul numero medio ponderato mensile dei lavoratori subordinati impiegati negli ultimi due anni. I lavoratori occupati con contratto a tempo determinato sono computabili ove il contratto abbia durata superiore ai nove mesi. Per i datori di lavoro pubblici o privati che svolgono attività di carattere stagionale, il periodo di nove mesi di durata del contratto a tempo determinato si calcola sulla base delle corrispondenti giornate lavorative effettivamente prestate, anche non continuative».

<sup>5</sup> Nel 2000 l'azienda Gucci per bloccare la scalata ostile di una concorrente azienda francese siglò un accordo aziendale con cui i lavoratori accettarono di trasformare il maturato trattamento di fine rapporto in capitale sociale dell'impresa e fece appello ai lavoratori, lanciando un ESOP difensivo. Ai sensi dell'art. 104, d.lgs. n. 58/98 fu possibile attribuire una quota di capitale sociale ad un soggetto "amico". Successivamente, però il Tribunale di Amsterdam, non convalidò l'operazione.

<sup>6</sup> Gli articoli di riferimento sono 2349, 2358, 2441 c.c.

<sup>7</sup> Art. 2099, comma 3, c.c. «il prestatore di lavoro può essere anche retribuito in tutto o in parte, con partecipazione agli utili o ai prodotti con provvigione o con prestazioni in natura»; articolo 2102 «se le norme corporative o la convenzione non dispongono diversamente, la partecipazione agli utili spettante al prestatore di lavoro è determinata in base agli utili netti dell'imprenditore, e, per le imprese soggette alla pubblicazione del bilancio, in base agli utili netti risultanti dal bilancio regolarmente approvato e pubblicato».

partecipazioni azionarie, in stretto collegamento con i fondi pensione. Perché non pensare allora ad un ESOP italiano applicabile anche alle piccole e medie imprese tale da rappresentare anche uno strumento che consenta la pianificazione della successione aziendale seguendo così la proposta elaborata dal CESE (Comitato Economico Sociale Europeo) nel parere adottato il 21 ottobre 2010, che guarda al modello dell'approccio modulare elaborato dal centro interuniversitario di Berlino, e prenda in considerazione anche l'idea di Esop comunitari?

Tornando alla norma, e a quel che attiene gli aspetti operativi, nel nostro ordinamento dei passi in avanti si sono avuti con la disciplina dei fondi pensione e con il d.lgs. n. 299/1999 sulla cartolarizzazione del Tfr che ha aperto delle interessanti prospettive sulle forme istituzionali di investimento collettivo tali da incidere sul mercato finanziario, attraverso il risparmio; tuttavia il procedimento è farraginoso e si è dimostrato di scarsa praticabilità.

Riguardo, invece, alla costituzione di fondazioni e/o SICAV (società di investimento a capitale variabile) per la gestione dei diritti di opzioni (possibile nel nostro ordinamento attraverso le stock option) o delle quote azionarie il parere è positivo in quanto sono entrambi strumenti utili per migliorare la produttività aziendale se accompagnate da misure fiscali di sostegno. A parere di chi scrive, inoltre la scelta di ricorrere alle fondazione piuttosto che alle SICAV sarebbe preferibile per la maggiore snellezza di funzionamento delle prime rispetto alle seconde e per il loro assoggettamento ai controlli pubblici che fornisce la garanzia di una corretta amministrazione e la certezza del perseguimento degli scopi previsti dallo statuto e dalla legge per la gestione delle azioni dei lavoratori.

Nel complesso l'idea di fondo della nuova previsione legislativa è in un modello di relazioni industriali nel quale la dimensione della contrattazione aziendale viene valorizzata e diventa leva di sviluppo e propulsione della qualità competitiva di ciascuna realtà produttiva nella sua specificità. Tale posizione è la stessa alla base anche dell'Avviso comune del 9 dicembre 2009 che ha poi condotto al Codice della partecipazione e al monitoraggio delle buone prassi italiane in materia.

In tal caso però l'intento del legislatore era stato non "calare dall'alto" un modello di partecipazione omogeneo e uguale per tutti ma cercare un punto di equilibrio con la collaborazione attiva delle parti sociali puntando sulla autoregolamentazione poiché, cita testualmente l'Avviso comune, «l'economia della partecipazione è soluzione che concilia la solidarietà tipica del modello sociale europeo con l'efficienza richiesta dal mercato globale». Sul piano metodologico la scelta di ricorrere ad uno strumento di *soft law* quale l'Avviso comune, che non impone regole vincolanti e omogenee ma lascia ampi spazi alla autonomia collettiva e a scelta condivise, aveva segnato un passo in avanti del nostro Paese ponendo l'Italia in sintonia con il *modus operandi* della Comunità europea. È proprio nella *responsabilizzazione* delle parti la condizione imprescindibile per l'effettivo decollo degli istituti partecipativi cosa che più difficilmente si intravede in modelli imposti *ex lege*.

Su tutto è incontrovertibile il ruolo della contrattazione collettiva, terreno fertile per l'elezione dei modelli partecipativi, direzione nella quale si muovono oggi le relazioni industriali nel solco di una partecipazione che si armonizza sempre più al ruolo delle relazioni di lavoro quali istituzioni regolative dell'azione economica poste all'incrocio tra economia e società, tra sistemi produttivi e sistemi di regolazione sociale, tra esigenze competitive e pressioni per la salvaguardia delle insicurezze generate dal mercato del lavoro.

Infine guardare all'Europa con una chiave di lettura comparata è positivo in quanto consente di sviluppare in modo organico lo studio e l'analisi fenomenologica di una materia così interdisciplinare quale quella della partecipazione, tuttavia occorre tener presente la storia di un Paese ed adattare, alla sua cultura e al modello di relazioni industriali, modelli stranieri che se trapiantati solo *sic et simpliciter* potrebbero non produrre gli stessi positivi risultati.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**







### **Articolo 4, commi 62 e 63**





#### **Informazione, consultazione dei lavoratori e democrazia economica**

● Il disegno di legge delega il Governo ad emanare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale.

Sono disegnati i confini entro i quali la delega deve essere esercitata. I provvedimenti del Governo dovranno seguire i principi e criteri direttivi di seguito elencati:

- individuazione degli obblighi di informazione, consultazione o negoziazione a carico dell'impresa nei confronti delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori, o di appositi organi individuati dal contratto, nel rispetto dei livelli minimi fissati dal Decreto Legislativo n. 25/2007 (Attuazione della direttiva 2002/14/CE – Quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori);
- istituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti tra azienda e lavoratori. Tali organismi dovranno essere dotati di competenze di controllo e partecipazione in materie come la sicurezza, la salute, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, la promozione delle pari opportunità, le forme di remunerazione collegate al risultato, i servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie forme di welfare aziendale e ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa;
- controllo sull'andamento o su determinate scelte di gestione aziendali mediante la partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati dalle organizzazioni sindacali in organi di sorveglianza;
- partecipazione di lavoratori agli utili, al capitale dell'impresa;
- partecipazione dei lavoratori all'attuazione e alla realizzazione dei piani industriali;
- previsione che nelle società per azioni con più di 300 lavoratori, potrà essere prevista la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza come membri a pieno titolo di tale organo, con gli stessi diritti e gli stessi obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti, compreso il diritto di voto;
- previsione dell'accesso privilegiato dei lavoratori dipendenti all'acquisto di azioni, quote del capitale dell'impresa, o diritti di opzione sulle stesse, sia direttamente che mediante la costituzione di fondazioni, enti o associazioni di lavoratori per l'utilizzo non speculativo delle partecipazioni.

<p style="text-align: center;"><b>SCHEDA DI VALUTAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informazione, consultazione dei lavoratori e democrazia economica</b></p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale</p>	<p>La misura mira a conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale nell'ottica di favorire la democrazia economica.</p>	
	<p>Si ribadisce il ruolo fondamentale della contrattazione collettiva aziendale, che è il terreno fertile per l'implementazione di modelli partecipativi di relazioni industriali</p>	
	<p>Calare comunque dall'alto un modello legale di riferimento piuttosto che lasciare alla autonomia delle parti la libera determinazione di forme partecipative rispondenti alle singole esigenze aziendale creare delle perplessità</p>	
	<p>È riduttiva la previsione che rinvia, per gli aspetti attuativi, alla stipulazione di un contratto collettivo aziendale. La norma sarebbe così applicabile solo alle aziende di grandi dimensioni lasciando fuori le PMI che rappresentano il cuore pulsante della economia del nostro sistema paese.</p>	
<p>Sono fissati i principi e criteri direttivi per l'applicazione la definizione dei decreti legislativi: a) individuazione di obblighi di informazione, consultazione e negoziazione a carico dell'impresa delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori o di appositi organi individuati dal contratto aziendale nel rispetto del d.lgs. n. 25/2007</p>	<p>Il d.lgs n. 25/2007 che recepisce la direttiva n. 2002/14/CE presenta, a livello attuativo, delle criticità da risolvere. Si tratta di diritti individuali ad esercizio collettivo propri delle rappresentanze, il che presuppone la costituzione delle stesse. È da chiarire se l'esercizio dei diritti possa essere garantito anche nelle imprese in cui non vi sono organismi di rappresentanza ma un contratto collettivo.</p>	
	<p>Altra perplessità si pone nel caso in cui il datore di lavoro non sia iscritto ad una associazione rappresentativa dei propri interessi. Forse sarebbe opportuno prevedere una clausola di salvaguardia dei diritti in questione al fine di garantire l'effetto utile della direttiva anche per evitare una esposizione dell'Italia ad una</p>	

	condanna per mancata attuazione del disposto comunitario.	
<p>Previsione di procedure di verifica dell'applicazione e degli esiti di piani o decisioni concordate, anche attraverso l'istituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti, dotati delle prerogative adeguate.</p> <p>La norma prevede l'istituzione dei citati organismi con competenze di controllo e partecipazione in materie specifiche: salute e sicurezza, organizzazione del lavoro, formazione professionale, promozione e attuazione effettiva delle pari opportunità, forme di remunerazione collegate ai risultati, servizi sociali destinati ai lavoratori e alla loro famiglie, forme di welfare aziendale e ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale di impresa.</p>	<p>La presenza di organismi con competenze specifiche in alcune materie è già contemplata nel nostro ordinamento nella normativa di recepimento comunitaria, ad esempio in materia di salute e sicurezza.</p> <p>Vi sono interrogativi rispetto alle forme e modalità della partecipazione dei lavoratori e sulla costituzione degli organismi al di fuori delle grandi imprese e quindi nella maggior parte delle PMI presenti nel nostro Paese.</p>	  
<p>Tra i principi da tener presente vi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il controllo sull'andamento e su determinate scelte di gestione aziendali, mediante partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati dalle organizzazioni sindacali in organi di sorveglianza;</li> <li>- la previsione, nelle imprese esercitate in forma di S.p.a o di SE che occupino più di 300 dipendenti e nei quali lo statuto preveda che l'amministrazione e il controllo siano esercitati da un consiglio di gestione o da un consiglio di sorveglianza, della partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza come membri a pieno titolo e con gli stessi diritti e obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti,</li> </ul>	<p>È positivo l'intento di rafforzare gli interessi delle minoranze azionarie.</p> <p>Il punto fondamentale, al momento ancora irrisolto dal legislatore, è nella rappresentanza degli interessi degli azionisti, anche di minoranza, nelle assemblee societarie nonché nella raccolta delle deleghe di voto.</p> <p>L'art. 137, comma 1, della legge Draghi consente la raccolta di deleghe in deroga all'art. 2372 c.c ma è una norma di indirizzo e non cogente e come tale suscettibile di applicazione concreta solo nei casi in cui siano le stesse società a prevederlo.</p>	  







## **Notizie Autori**

### **Giuseppe Bertagna**

Professore ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università degli Studi di Bergamo, e Direttore della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro, Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

### **Umberto Buratti**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

### **Gabriele Bubola**

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – ADAPT Professional Research fellow

### **Roberta Caragnano**

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia - ADAPT Senior Research fellow

### **Enrica Carminati**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo – ADAPT Research fellow

### **Anna Rita Caruso**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

### **Germana Caruso**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

### **Lilli Casano**

ADAPT Research fellow

**Sabrina Chiarelli**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Concepita Chionna**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Davide Costa**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Nicola D'Erario**

Scuola di dottorato in Sviluppo Organizzativo, Lavoro e Innovazione dei Processi Produttivi, corso internazionale di dottorato Politecnico di Bari-Adapt

**Marika Di Biase**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Serena Facello**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo - ADAPT Research fellow

**Francesca Fazio**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo - ADAPT Research fellow

**Cristina Galbiati**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Gabriele Gamberini**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo - ADAPT Research fellow

**Maria Giovannone**

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia - ADAPT Senior Research fellow

**Giuseppe Ippolito**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Rossana Lonero**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Giancarlo Neri**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Emmanuele Massagli**

Presidente di ADAPT

**Isabella Oddo**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Flavia Pasquini**

Adapt Senior Research Fellow

**Pierluigi Rausei**

Adapt Professional Fellow Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro

**Giulia Rosolen**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Giada Salta**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Roberta Scolastici**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Valentina Sorci**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Silvia Spattini**

Direttore Generale Adapt

**Michele Squeglia**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Andrea Stoccoro**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Michele Tiraboschi**

Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia – Responsabile scientifico di ADAPT

**Josef Tschöll**

Consulente del lavoro in Vipiteno (BZ) e collaboratore ADAPT

**Giulia Tolve**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Maria Tuttobene**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Gianpaolo Valcavi**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Licya Vari**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

**Davide Venturi**

ADAPT Senior Research fellow

## Novità editoriali

# Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini

a cura di **Michele Tiraboschi**  
con la collaborazione di **Enrica Carminati, Serena Facello e Danilo Papa**

Giuffrè, 2011

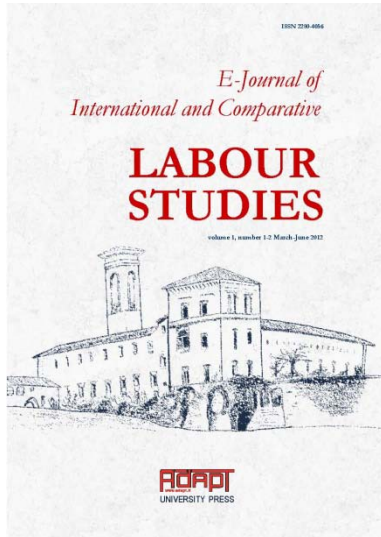


Con il decreto legislativo n. 167 del 14 settembre 2011 è giunto a compimento il processo di riforma dell'apprendistato, quale canale privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. L'iter legislativo – avviato con la riattivazione, a opera del c.d. "collegato lavoro", della delega di cui alla legge n. 247 del 2007 – si è concluso in tempi sorprendentemente rapidi, grazie alla ampia e trasversale condivisione da parte di Governo, Regioni e parti sociali degli obiettivi e dell'impianto della riforma. Il «Testo Unico» segna, nell'ottica della massima semplificazione e razionalizzazione della materia, una netta cesura col passato e, in soli sette articoli, individua una disciplina organica dell'apprendistato, valida sia per il settore privato che per quello pubblico. Parallelamente l'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modifiche in legge n. 148 del 2011, ha introdotto alcune rilevanti novità in materia di tirocini formativi e di orientamento, il cui abuso ha sin qui penalizzato l'incremento qualitativo e quantitativo dei contratti di apprendistato. Trova così attuazione il disegno condiviso dagli attori sociali nell'Intesa del 27 ottobre 2010, volto a creare più occupazione e di migliore qualità per i giovani, nonché a garantire un corretto uso dei due strumenti. I contributi raccolti nel presente commentario mirano a fornire una prima interpretazione sistematica di tali provvedimenti, al fine di fornire al lettore alcune coordinate concettuali e le più essenziali linee di indirizzo operativo per la ottimale gestione della transizione dal vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it)

Per procedere all'ordine online [clicca qui](#)

# ADAPT University Press



## E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES

Nuova rivista quadrimestrale online di ADAPT, l'E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES, uscirà a fine giugno 2012 con i primi due fascicoli. Sarà consultabile sul sito [www.adaptinternational.it](http://www.adaptinternational.it).

diretta da Michele Tiraboschi e Malcolm Sargeant

Scuola internazionale di Dottorato in

## FORMAZIONE DELLA PERSONA E MERCATO DEL LAVORO

di ADAPT e CQIA

La scuola di dottorato ha come oggetto la formazione della persona con specifico riferimento alla sua occupabilità nel mercato del lavoro.

La nostra *mission* è **formare persone in grado di realizzare i propri talenti e ambizioni**: oggi, nel loro percorso formativo ed educativo; domani, quando saranno stabilmente inseriti nel mondo del lavoro. Per questo non abbiamo costruito un dottorato tradizionale, ma un percorso di studio e apprendimento. Un **percorso moderno e qualificante**, modellato sulle variegata esigenze della persona e di un mondo del lavoro in continua trasformazione, tanto complesso da interpretare, quanto affascinante da conoscere e studiare. Nella stessa prospettiva la scuola di dottorato si propone l'attivazione di proficui rapporti di collaborazione e partenariato con le istituzioni, il mondo associativo e le imprese (profit e non profit) che sostengono e finanziano il dottorato.

Per informazioni potete scrivere a [sid-adapt@unibg.it](mailto:sid-adapt@unibg.it).



## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012

# I SOCI DI ADAPT

ACLI	Confindustria Bergamo	Formedil
Adecco Italia	Confindustria Verona	GE Oil & Gas
Agens	Confprofessioni	Generazione vincente
AgustaWestland	Confisal	Gi Group
Aifos	Conservas Italia	Gruppo Manutencoop
Ailog	Consorzio	IKEA Italia Retail
Ali	formazione&lavoro	INAIL
ANCC-Coop	Coopfond-Legacoop	Inforgroup
ANCE	nazionale	INPS
Angem	Cremonini	Isfol
ANINSEI	CSQA certificazioni	Italia lavoro
Anmil Onlus	Ebinter	LVH-APA
Associazione industriali della Provincia di Vicenza	Electrolux Italia	Manpower
Assolavoro	Enel	Marelli motori
Assomea	Eni	MCL
Assosistema	ENPALS	Metis
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Esselunga	Micron Technology
CIA	Farindustria	Obiettivo lavoro
CISL	Federalberghi	Poste italiane
CISL FP	Federdistribuzione	Provincia di Verona
CNA	Federmeccanica	Quanta
CNA pensionati	Federtrasporto	Randstad Italia
Coldiretti	Fedit	Synergie Italia agenzia per il lavoro
Confagricoltura	Ferrovie dello Stato italiane	Telecom Italia
Confapi	Fiat	UGL
Confartigianato	FILCA-CISL	UIL
Confcommercio	Fincantieri	Umana
Confcommercio Lombardia	FIPE	Unindustria Bologna
Confcooperative	FISASCAT-CISL	Unindustria Treviso
Confesercenti	FIT-CISL	Union Labor
Confindustria	FLAEI-CISL	
	Fondazione studi consulenti del lavoro	
	Fondirigenti	

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

Il presente volume intende offrire una prima analisi di carattere sistematico delle disposizioni contenute nel disegno di legge AC n. 5256 del 1° giugno 2012, recante “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”.

L'esame dell'intero impianto normativo – composto di 4 articoli strutturati in ben 270 commi – viene svolto nella prospettiva di mettere a disposizione del lettore le coordinate concettuali essenziali per comprendere ed assimilare l'annunciato nuovo assetto legislativo, nella consapevolezza che una lotta senza quartiere verso le forme di lavoro flessibile, coordinate e continuative o temporanee è possibile soltanto a condizione di smantellare in modo sostanziale le rigidità in uscita, mentre qualsiasi soluzione a metà, come quella che sembra emergere dal disegno di legge, finisce per penalizzare non soltanto il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori, destinati ad essere drammaticamente predestinati non già al “precariato”, ma alla devastante piaga del lavoro sommerso.

A fronte di un complesso disegno di riforma del mercato del lavoro, dunque, i curatori e gli autori dell'opera intendono fornire una lettura indipendente, scevra di pregiudiziali, che possa consentire agli operatori di approcciare le molteplici proposte di modifica del quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro, ma anche con lo sguardo rivolto a quanti, nel prosieguo dei lavori parlamentari per l'approvazione del testo di legge definitivo, potranno trovare nei contributi qui raccolti contenuti utili a migliorare un progetto riformatore sbagliato, che non solo è rimasto in mezzo al guado, ma anche troppo lontano dai lavoratori e dalle imprese.

#### **MICHELE TIRABOSCHI**

Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” ([www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it)). Coordinatore del Comitato scientifico di ADAPT ([www.adapt.it](http://www.adapt.it)).

#### **PIERLUIGI RAUSEI**

Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro presso la Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT e CQIA dell'Università degli studi di Bergamo. Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” dell'Università di Modena e Reggio Emilia. ADAPT professional fellow.