

# I decreti attuativi del *Jobs Act*: prima lettura e interpretazioni

Commentario agli schemi di decreto legislativo  
presentati al Consiglio dei Ministri  
del 24 dicembre 2014  
e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità

a cura di  
Franco Carinci e Michele Tiraboschi

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 37

**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*)

**Lilli Casano**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Francesca Fazio**

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Francesco Nespoli**

**Giulia Rosolen**

**Francesco Seghezzi**

**Francesca Sperotti**

 @ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

# I decreti attuativi del *Jobs Act*: prima lettura e interpretazioni

Commentario agli schemi di decreto legislativo  
presentati al Consiglio dei Ministri  
del 24 dicembre 2014  
e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità

a cura di  
Franco Carinci e Michele Tiraboschi

ISBN 978-88-98652-39-6

© 2015 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. AA.VV., **I programmi alla prova**, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. L. Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013
11. U. Buratti, **Proposte per un lavoro pubblico non burocratico**, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, **Il subappalto: un fenomeno globale**, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, **La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231**, 2013
14. F. Carinci, **Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi**, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), **Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi**, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), **La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero**, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), **I licenziamenti in Italia e Germania**, 2013
18. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2013**, 2013
19. L. Mella Méndez, **Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo**, 2014

20. F. Carinci (a cura di), **Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013**, 2014
21. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele**, 2014
22. Michele Tiraboschi (a cura di), **Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema**, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), **Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro**, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), **Apprendistato: quadro comparato e buone prassi**, 2014
25. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro**, 2014
26. Franco Carinci (a cura di), **Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014**, 2014
27. Simone Varva (a cura di), **Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento**, 2014
28. Roberta Scolastici, **Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali**, 2014
29. Michele Tiraboschi (a cura di), **Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare**, 2014
30. Franco Carinci, Gaetano Zilio Grandi (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I**, 2014
31. Emmanuele Massagli (a cura di), **Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva**, 2014
32. F. Carinci (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto II**, 2014
33. S. Stefanovichj, **La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020**, 2014
34. AA.VV., **Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna**, 2014
35. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2014**, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), **Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche**, 2015

## INDICE

Franco Carinci, <i>Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro</i> .....	1
Andrea Asnagli, Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi, <i>Il contratto a tutele crescenti nel prisma delle convenienze e dei costi d'impresa</i> .....	28
Franco Carinci, <i>Un contratto alla ricerca di una sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti ('a sensi della bozza del decreto legislativo 24 dicembre 2014)</i> .....	65
Flavia Pasquini, <i>Jobs Act e conciliazione: pochi, maledetti e subito... ma non per tutti</i> .....	81
Michele Tiraboschi, <i>Il contratto a tutele crescenti: spazi di applicabilità in caso di apprendistato e somministrazione di lavoro</i> .....	107
Francesco Verbaro, <i>Jobs Act e tutele crescenti: il nodo della applicazione al lavoro pubblico</i> .....	119
Luigi Oliveri, <i>Licenziamenti oggettivi economici nel lavoro pubblico</i> .....	124
Silvia Spattini, <i>I nuovi ammortizzatori sociali</i> .....	130
Michele Tiraboschi, <i>Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema</i> .....	158
Paola Potestio, <i>Employment Protection e assicurazione contro la disoccupazione: indicazioni e problemi dal modello di Blanchard e Tirole e la relazione con il Jobs Act</i> .....	173
Luigi Oliveri, <i>Legge di stabilità e Province</i> .....	186
Giuliano Cazzola, <i>Jobs Act, lavoro autonomo e partite IVA</i> .....	192
Giuliano Cazzola, <i>Il TFR anticipato</i> .....	197
Servizio Studi della Camera dei Deputati (a cura di), <i>TFR in busta paga</i> .....	200

**APPENDICE**

<i>Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti</i> , 24 dicembre 2014.....	215
<i>Schema di decreto legislativo recante la disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)</i> , 24 dicembre 2014.....	222

**PROIEZIONE INFORMATICA**

<i>Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti</i> , 24 dicembre 2014 (modificato) in <a href="http://www.bollettinoadapt.it">www.bollettinoadapt.it</a>	
<i>Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti</i> (testo trasmesso al Parlamento il 12 gennaio 2015) in <a href="http://www.bollettinoadapt.it">www.bollettinoadapt.it</a>	
<i>Notizie sugli autori</i> .....	235



## NOTA PER LA LETTURA

*Con la trasmissione degli schemi di decreto legislativo approvati dal Consiglio dei Ministri dello scorso 24 dicembre alle Camere inizia il rush finale per l'approvazione dei primi tasselli del c.d. Jobs Act.*

*Per accompagnare l'iter parlamentare ADAPT ha realizzato un instant book, sulla base dei testi diffusi nei giorni successivi, che mettiamo ora a disposizione, nella consueta modalità open access, al fine di analizzare i principali nodi applicativi e di sistema che accompagneranno nelle prossime settimane gli interpreti e, soprattutto, le scelte di uomini e donne che ricoprono funzioni di gestione del personale e i loro consulenti giuridici.*

*Ci auguriamo che questo primo commentario, al quale ne seguirà un altro al momento della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti, possa aiutare a comprenderne le novità e le criticità al di là di un dibattito ideologico che, nell'ultimo periodo, si è incagliato su pochi temi, spesso marginali, distogliendo l'attenzione dai reali nodi critici di una riforma che aspira a presentarsi, nelle parole del Governo, come una rivoluzione copernicana che, tuttavia, ancora non si intravede nei testi di attuazione del progetto di Jobs Act.*

*Per una corretta lettura dei primi commenti riteniamo opportuno segnalare ai lettori che, nel passaggio alle Camere, i testi dei decreti sono cambiati, quantomeno con riferimento al contratto di ricollocazione, che pure rappresentava parte rilevante della cifra riformista della Jobs Act, nello scambio tra nuove tutele e flessibilità in uscita dal mercato del lavoro.*

*Da notizie ufficiose pare che comunque nulla cambi e che le disposizioni sul contratto di ricollocazione, ora stralciate dal decreto sulle tutele crescenti, troveranno presto spazio in un futuro decreto su servizi al lavoro e politiche attive. Anche per questa ragione il presente volume si basa sui testi dei decreti diffusi il 24 dicembre.*



# Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro

di Franco Carinci\*

## 1. Prologo

Se pure è d'uso riservare l'espressione *Jobs Act* alla legge delega recentemente varata, ciò nonostante è chiaro che questa, per quanto più corposa e rilevante, ne rappresenta solo il secondo atto, rispetto al primo dato dal decreto-legge n. 34/2014, convertito nella legge n. 78/2014. Se si vuole, si può parlare di "pacchetto Poletti", dal nome del ministro che ne è stato il regista dello schermo, rozzo ma fedele traduttore del verbo renziano, sotto appunto quel titolo all'inglese più elegante e accattivante, brevettato dal Presidente Obama, peraltro con riguardo ad un intervento legislativo teso a "produrre posti", con l'incentivarne anzitutto l'offerta da parte delle piccole imprese debitamente finanziate.

Qui, invece, si vuole "produrre posti", modificando la disciplina giuridica del rapporto e del mercato del lavoro, con un occhio privilegiato a chi da Bruxelles è disposto ad allentarci le briglie finanziarie sul collo solo se ci mettiamo qualche riforma strutturale alle spalle, a cominciare proprio da una traduzione della formula comunitaria di gran moda della *flexsecurity*. Così si è cominciato, ieri, con una forte iniezione di *flexibility* in entrata, quale data dalla generalizzazione del contratto a termine, reso acausale e utilizzabile a puntate, non senza la duplice limitazione della durata massima di 36 mesi e della percentuale massima del 20% della forza lavoro stabile, peraltro, secondo un'opinione corrente, derogabile dalla contrattazione collettiva non

---

(\*) Il presente contributo è stato scritto prima dell'uscita del decreto del 24 dicembre e pertanto non ne tiene conto.

solo nella durata ma anche nella percentuale. Poi si continua, oggi, non senza qualche potenziale contraddizione, con una meno forte ma certo più significativa somministrazione di flessibilità in uscita, quale offerta dalla introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti a valere per il futuro; ciò, con un'ulteriore riduzione dell'area della reintegra, ormai ristretta al licenziamento illegittimo discriminatorio e disciplinare, qui limitatamente ad alcune non meglio precisate «specifiche fattispecie».

Ma non solo, perché, a prescindere d'altro, la parte più significativa di questo secondo atto è data dalla implementazione della *security*, cioè della sicurezza sul mercato del lavoro per via di politiche passive e attive, tante volte preannunciata in passato ed ora riproposta con una sostanziale continuità rispetto alla legge Fornero, se pur non priva di qualche significativa innovazione.

La legge delega è letteralmente dominata dalla esigenza di essere realizzata a parità di spesa, esplicitata in via generale all'articolo 1, comma 12, coll'affermazione che «dall'attuazione delle deleghe [...] non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; ripresa nel corso della delega stessa a proposito della costituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione (articolo 1, comma 4, lettera c), della previsione del c.d. contratto di ricollocamento (articolo 1, comma 4, lettera q), della istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro (articolo 1, comma 7, lettera i), della realizzazione di un monitoraggio permanente (articolo 1, comma 13). Ma, poi, in verità, non è affatto escluso che ci siano «nuovi e maggiori oneri», non compensati all'interno dei singoli decreti, solo che ne è rimessa la provvista ad altri provvedimenti; così sempre l'articolo 1, comma 12, prevede che «qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivino maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie». Ed in effetti la legge di stabilità 2015 ha provveduto, stanziando «un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017» che dovrà poi essere suddiviso fra i vari decreti delegati, secondo criteri lasciati a discrezione del Governo (articolo 1, commi 83 e 84).

Non poteva mancare il rinvio del sistema di «monitoraggio permanente degli effetti degli interventi di attuazione della presente legge», anche in vista dell'emanazione dei decreti correttivi, al «sistema permanente di monitoraggio e valutazione» di cui alla legge n. 92/2012, articolo 1, comma 2, anche se ciò

suona un tantino ironico, non sembrando che di tale sistema si sia fatto un grande uso per sfornare la nuova legislazione (articolo 1, comma 13).

## **2. Una riforma della centralizzazione *vis-à-vis* dei corpi intermedi istituzionali e sociali**

A voler guardare alla riforma del lavoro in atto attraverso la lente della intera politica istituzionale coltivata e promossa dal Presidente del Consiglio, è facile accorgersi come ne condivida la caratteristica principale di una forte centralizzazione progettuale destinata a sfociare in una altrettanto forte personalizzazione gestionale. Non deve essere stata poi così esaltante l'esperienza da lui fatta come sindaco di Firenze, cioè di primo cittadino dell'istituzione base della nostra convivenza, se gli ha lasciato una così profonda diffidenza per una democrazia dal basso, costruita e realizzata con la mediazione di corpi intermedi, istituzionali quali il Comune, la Provincia, la Regione o sociali quali il sindacato. Certo è che la sua diffidenza anzi contrarietà verso i corpi intermedi trova sì sfogo in secche e non di rado irridenti battute, ma soprattutto sbocco in precise scelte, a cominciare dalla madre di ogni riforma, quella costituzionale con a sua debita ancella quella elettorale e a continuare con la stessa revisione della legislazione del lavoro: introduzione di un sostanziale mono-cameralismo, con una Camera eletta con un sistema maggioritario, unica depositaria di ogni potestà, di legiferare, di dare e togliere la fiducia, di nomina delle alte cariche; destrutturazione del titolo V della Costituzione, scritto all'insegna di un neo-regionalismo mai decollato, con recupero di competenze da parte dello Stato *vis-à-vis* delle Regioni e soppressione delle Province; estromissione della concertazione dalla c.d. costituzione materiale ed emarginazione della c.d. gestione consensuale del mercato del lavoro; restrizione della mediazione giurisprudenziale.

Parfrasando il nostalgico richiamo riecheggiante nel cecoviano *Il Giardino dei Ciliegi*, si potrebbe dire «A Roma, a Roma», con la consapevolezza che questa centralizzazione istituzionale riesce rafforzata da una sorta di “unzione” personale, derivante dall'investitura ottenuta con le primarie ma soprattutto dalla legittimazione conseguita con le elezioni europee: una centralizzazione personale data dall'essere Matteo Renzi al tempo stesso Presidente di un Consiglio di Ministri costruito a sua immagine, sì da poterlo gestire da Premier, con la prima ed ultima parola, e Segretario del Partito di maggioranza relativa, ricostruito a sua misura, sì da poterlo controllare dall'alto con una

linea decisa da una maggioranza blindata nella direzione del Partito, alle cui decisioni i gruppi parlamentari sarebbero vincolati alla lettera.

### **3. *Segue: le Regioni***

Per la nuova legislazione del lavoro si può ben parlare di una gestazione largamente auto-referenziale, se è vero che è mancata non solo una previa concertazione quadro, ma anche una qualsiasi forma di dialogo sociale a ricalco del modello europeo, pur essendone oggetto materie tipicamente soggette alla partecipazione sindacale; e che è stata ristretta la stessa discussione parlamentare sotto la minaccia, attuata o meno, di un ricorso alla fiducia. Ne è sortita alla fin fine una legge delega la quale alterna principi e criteri in bianco e in dettaglio, sì da lasciare una ampia area di manovra discrezionale nella messa a punto dei decreti delegati, sottoposti ad una mera consultazione delle commissioni parlamentari, che per quanto importante, non è certo decisiva. Sì che è ricorrente nella prima letteratura dedicatavi la riserva di possibile violazione dell'articolo 76 della Costituzione, per la indeterminatezza di principi e criteri direttivi e per la indefinitezza di oggetti, con conseguente vizi dei decreti delegati, anche se la giurisprudenza costituzionale risulta piuttosto tiepida al riguardo.

La destrutturazione del titolo V della Costituzione è data per scontata, ridimensionando le Regioni ed eliminando le Province non autonome nella gestione del mercato del lavoro, con una anticipazione che interpreta la sostanziale ritrosia delle Regioni a farsi carico di una formazione di base significativa ed effettiva nell'apprendistato di mestiere o professionalizzante già emersa nel relativo Testo Unico, il decreto legislativo n. 167/2011. A' sensi dell'articolo 2, comma 1, legge n. 78/2014, il suo articolo 4, comma 3, incorpora una qual sorta di "liberatoria" del relativo obbligo di formazione di base, quale costituita dalla mancata comunicazione regionale delle «modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste» entro 45 giorni dalla notizia data dal datore di lavoro circa l'instaurazione del rapporto di apprendistato.

Un'anticipazione, niente più, perché qui a rilevare è la prospettata istituzione da parte della legge delega di una «Agenzia nazionale per l'occupazione, di seguito denominata Agenzia», «anche ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300», che le qualifica come «strutture che [...] svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici» (comma 1, articolo 8, decreto

legislativo n. 300/1999), quindi agenzie statali in forza di competenze proprie dello Stato, dotate sì di «piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge», ma come tali «sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro» (comma 2, articolo 8, decreto legislativo n. 300/1999), rimessi ai regolamenti di cui all'articolo 17, comma 2, legge n. 400/1988, che ne definiscono gli Statuti, secondo principi e criteri direttivi dettagliati ed invasivi, sì da riservare al ministro l'approvazione di programmi, bilanci e rendiconti, l'emanazione di direttive, l'approvazione dei regolamenti organizzativi (comma 4, articolo 8, decreto legislativo n. 300/1999).

Su questa disciplina base del decreto legislativo n. 300/1999 si dovrebbe incardinare quella prevista dall'articolo 1, comma 4, lettere *c, d, e, f, h, i, l, r e s* della legge delega, che rivela la preoccupazione prevalente, quella di evitare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», col provvedere al suo funzionamento «con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente» (lettera *c*). Un risultato, questo, ottenibile col far «confluire in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati» (lettera *h*), in forza di una «razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro» (lettera *f*); nonché col determinare la «dotazione organica di fatto dell'Agenzia attraverso la corrispondente riduzione» di quella «delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l'Agenzia medesima» (lettera *l*); e coll'individuare il «comparto contrattuale del personale dell'Agenzia con modalità tali da garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica» (lettera *i*).

Fin qui niente da dire, se non che vi viene riecheggiata la preoccupazione di evitare qualsiasi spesa ulteriore. Ma non così per il prosieguo, laddove si prevede che l'Agenzia sia «partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali» (lettera *c*), con il «coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali» (lettera *d*), perché qui la compatibilità con la richiamata disciplina dell'articolo 8, decreto legislativo n. 300/1999, costruita a misura di un'Agenzia statale diventa difficile; tanto più che fa da premessa all'attribuzione alla stessa Agenzia di competenze a tutt'oggi concorrenti Stato/Regioni o addirittura residuali delle Regioni, cioè «competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive» (lettera *e*).

E la distribuzione delle rispettive competenze fra Ministero del lavoro, Regioni, Agenzia lo conferma, perché il Ministro dovrebbe non solo vigilare sull'Agenzia, ma anche attivarsi «in materia di verifica e controllo del rispetto

dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale» (lettera *t*); la Regione manterrebbe le competenze «in materia di programmazione di politiche attive del lavoro» (lettera *u*); mentre, appunto, l’Agenzia acquisterebbe le competenze gestionali «in materia di servizi per l’impiego, politiche attive», ereditando anche quelle facenti capo alla provincia, nonché di ASpI (lettera *e*), rispetto a cui sono previsti «meccanismi di raccordo [...] tra l’Agenzia e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), sia a livello centrale che a livello territoriale», secondo una finalità bene auspicante, cioè di «tendere a una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito», che nulla dice circa l’effettiva ripartizione dei compiti e dei poteri (lettera *r*).

Un bel *mélange* fra “vecchio” e “nuovo”, non c’è che dire, di cui si è reso conto lo stesso legislatore col depotenziare il richiamo all’articolo 8, decreto legislativo n. 300/1999 con un generico “anche”; ma certo pur sempre tale da non risultare conforme alla ripartizione delle competenze di cui all’attuale articolo 117 della Costituzione, tanto da riuscire difficile considerarla costituzionalmente corretta a bocce ferme. Si ha l’impressione che dia per scontata la previa vigenza della riforma della Carta fondamentale, attualmente *in itinere*, disegno di legge S-1429, passato al Senato in prima lettura e ora alla Camera come disegno di legge C-2613, dove è prevista una radicale riscrittura di quel titolo V uscito novellato all’inizio del secolo in forza della legge costituzionale n. 3/2001.

E non manca neppure una esemplificazione della presa sotto tutela da parte dello Stato delle Regioni, quale quella per cui nella delega alla razionalizzazione degli incentivi per l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità viene prevista la predisposizione «di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome» (articolo 1, comma 3, lettera *b*).

Non è qui la sede per condurre una ricognizione della legge costituzionale *in itinere*, ma certo una prima lettura conferma l’inversione di rotta rispetto alla riforma del 2001, con sul banco degli imputati quel neo-federalismo tenuto a battesimo dal titolo V, rivelatosi, secondo un giudizio pienamente condiviso dal Governo in carica, molto al di sotto delle aspettative. Per quanto sia difficile anticipare quale sarà la rilevanza effettiva del nuovo Senato su base elettiva regionale di secondo grado nel nuovo sistema di bicameralismo fortemente differenziato, sulla carta sembra abbastanza modesta; ma soprattutto risulta chiaramente all’insegna di una ri-centralizzazione spinta la redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.



Nel disegno di legge costituzionale è rispettata nominalmente la regola principe dello Stato federale, che, cioè, sono le competenze statali ad essere elencate tassativamente, mentre agli Stati federati spettano, oltre a quelle indicate, anche tutte le residuali. Ma, qui, eliminate le competenze concorrenti, le statali esclusive sono dilatate, con in più l'introduzione della c.d. "clausola di supremazia", per cui la legge può intervenire anche al di fuori di quelle esclusive, «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale»; mentre le competenze regionali elencate sono simmetricamente ridotte, a solo un paio d'anni dalla legge Fornero, senza peraltro alcuna previa verifica, pur prevista, della ricaduta pratica di quella legge.

Al di là dell'impressione che nella legge delega si dia per scontata l'entrata in vigore della novella costituzionale, vi si ritrova, però, una qual certa consapevolezza circa la fragilità di una tale riforma del mercato del lavoro anticipata a Costituzione vigente, laddove con riguardo ai decreti legislativi «finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive» si contempla una «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome [...], ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (articolo 1, comma 3). Tutto bene, si direbbe, solo che, poi, aggiunge che «In mancanza dell'intesa [...] il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo art. 3», restituendo l'ultima decisiva parola allo stesso Governo, cosa questa che, con riguardo alle attuali competenze concorrenti Stato/Regioni, non ha ricevuto la benedizione dalla Corte costituzionale.

#### **4. Segue: i sindacati**

È cosa fin troppo nota l'assenza di un qualsiasi *feeling* fra il Presidente del Consiglio ed il sindacato, cioè *in primis* con la Cgil e la Fiom, che col trascorrere del tempo è degradato ad un poco edificante scambio di giudizi pesanti fra Renzi, la Camusso e Landini, con un crescendo occasionato dal procedere legislativo del *Jobs Act*, ma accresciuto dal carattere spigoloso dei tre protagonisti. Certo è che lo stesso Renzi ha accusato il sindacato di essere portatore di un conservatorismo corporativo, chiuso a riccio a difesa della sua base, dipendenti pubblici, occupati nelle grandi e medie imprese, pensionati, come tale ostacolo al processo riformatore, sì da ritenere inutile ed anzi controproducente quella concertazione idealizzata nel decennio '90, ma pur sempre praticata con alterna fortuna nel primo decennio del secolo. Non c'è

stata concertazione, neppure nella forma di una consultazione effettiva sul *Jobs Act*; ma non c'è stato neppure dialogo sociale su una materia tutt'affatto a sua misura come quello che costituiva il primo atto, cioè il decreto-legge n. 34/2014 sul contratto a termine, lavoro interinale, apprendistato. Ciò si riflette chiaramente nello scarso rilievo e spazio riconosciuto al sindacato nei testi, con un significativo ridimensionamento rispetto ad uno stesso passato legislativo che non gli è stato particolarmente favorevole.

Di certo il declassamento generalizzato del termine ad a-causale, con un ritorno all'originario carattere civilistico di elemento accidentale rimesso al beneplacito delle parti, costituisce un oggettivo ridimensionamento della contrattazione collettiva cui viene così sottratta la specificazione e l'integrazione della causale legislativa data da «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo». Senza, peraltro, che, la cosa possa dirsi compensata dalla sopravvivenza in testa alla stessa contrattazione collettiva della facoltà di allungare la durata di trentasei mesi in caso di successione di più contratti a termine e di abbassare la percentuale del 20% di contratti a termine sull'organico stabile.

Qualcosa di simile può essere detto circa la riscrittura dell'articolo 18 dello Statuto prefigurata dalla legge delega, perché la limitazione della reintegra «a specifiche fattispecie di licenziamenti disciplinari ingiustificati» (articolo 1, comma 7) sostituisce le limitazioni precedenti «per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra fra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi» (legge n. 92/2012, articolo 1, comma 42), che assegnava alla disciplina collettiva una parte essenziale nell'individuazione delle ipotesi di tutela reale.

Nella stessa legge delega non c'è alcun riferimento al sindacato né nell'articolo 1, comma 1, che individua finalità, mezzi e materia della riforma, né nell'articolo 1, comma 11, che delinea la procedura di approvazione della decretazione delegata. C'è un esplicito richiamo, prima, alle parti sociali, all'articolo 1, comma 4, lettera *d*, dove se ne prevede un «coinvolgimento [...] nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia»; poi, alle «parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» all'articolo 1, comma 7, lettera *g*, dove si prescrive la «previa consultazione» per l'«introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Niente male, se non fosse che con riguardo all'Agenzia c'è una bella differenza fra lo Stato e Regioni che vi partecipano a pieno titolo e le parti sociali che vi sono solo coinvolte nella definizione delle linee generali dell'attività; e con rispetto al salario minimo, c'è una mera previa consultazione, niente di più. Volendo richiamare a confronto il decantato modello tedesco non può sottovalutarsi che lì la gestione dell'Agenzia e la determinazione del salario minimo vedono la piena partecipazione in prima persona del sindacato con ruolo assolutamente paritario.

È vero che l'eventuale introduzione del salario è comunque limitata ai settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, proprio per renderla più accettabile alle organizzazioni dei lavoratori, anche a costo di escluderne l'impatto in quei settori dove i contratti esistono sì, ma sono di diritto comune, quindi non efficaci *erga omnes*. Ma è pur vero che questo si colloca in un contesto di indebolimento del ruolo del sindacato come autorità salariale, dove il blocco dei rinnovi del settore pubblico e il rallentamento dei rinnovi nel settore privato si salda con la concessione contrattuale del bonus di 80 euro e con la facoltà di richiedere la liquidazione del tfr in busta paga di cui alla recente legge di stabilità; una facoltà, questa, che, se esercitata in maniera massiva, avrà una ricaduta negativa sui Fondi della previdenza integrativa.

C'è, invece, una sorta di compensazione con riguardo alla partecipazione sindacale nella gestione delle crisi aziendali comportanti esuberanza del personale, che viene rafforzata dal condizionare «l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 3) e dal prevedere un rilancio «dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 7); mentre esce indebolita dalla prevista eliminazione, ieri, da parte della legge Fornero della cassa integrazione per fallimento e altre procedure fallimentari a partire dal 2016 e dalla progressiva riduzione della indennità di mobilità fino al 2017, e oggi, da parte della stessa legge delega, dalla «impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di una ramo di essa» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 1).

Spigolando nella legge delega, si trova qualche altro disposto che chiama in causa il sindacato. Uno, che brilla per il suo essere l'unico nell'articolo 1, comma 7, aperto dal previsto «testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro», è nel nuovo regime per le mansioni a modifica dell'articolo 2103 del codice civile così come novellato

dall'articolo 13 dello Statuto, «in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale» (articolo 1, comma 7, lettera *e*). Peraltro tutto questo con un tocco di prudenza, che ben rivela l'essere il legislatore consapevole dell'estrema delicatezza del tema: così tali processi devono venire «individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche», anche se, poi, che diano per scontato un declassamento è reso evidente dal prosieguo del periodo, cioè «prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento». A cui si aggiunge, qui, un rinvio alla «contrattazione collettiva, anche aziendale, ovvero di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria», abilitata a «individuare ulteriori ipotesi», che, stando al senso complessivo, dovrebbero essere anch'esse di declassamento.

Invece, nessun coinvolgimento sindacale è contemplato per la «revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro» di cui all'articolo 4 dello Statuto, se pur da condurre con quel tocco di prudenza già visto a proposito della riscrittura dell'articolo 13 dello Statuto, cioè «tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore» (articolo 1, comma 7, lettera *f*). Non è detto, però, se questo significhi che il sindacato non avrà più parola nell'introduzione dei controlli a distanza.

Un altro paio di disposti che chiama in causa il sindacato riguarda la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, cioè «l'incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario di lavorativo e dell'impiego di premi di produttività al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il telelavoro» (articolo 1, comma 9, lettera *d*); e, rispettivamente, «l'eventuale riconoscimento [...] della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute» (articolo 1, comma 9, lettera *e*).

Con l'usuale indifferenza per l'accuratezza e l'uniformità dei rinvii, così le «*parti sociali*» sono richiamate, prima, senza alcuna specificazione (articolo 1, comma 4, lettera *d*), poi, con la specificazione di «comparativamente più

rappresentative sul piano nazionale» (articolo 1, comma 7, lettera *g*). E, a loro volta, «le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» vengono coinvolte; prima come quelle dei lavoratori e dei datori di lavoro sottoscrittici di contratti collettivi non meglio individuati (articolo 1, comma 7, lettera *g*); poi, come quelle dei lavoratori firmatarie di contratti collettivi, anche aziendali, qui con la precisazione che il piano nazionale può essere interconfederale o di categoria (articolo 1, comma 7, lettera *e*). A chiudere ci sono due rinvii, uno del tutto generico, ad «accordi collettivi» (articolo 1, comma 9, lettera *d*), ed uno definito nel livello ma non negli agenti negoziali, al «contratto collettivo nazionale» (articolo 1, comma 9, lettera *e*).

Nel perdurante vuoto di una legge sindacale, di cui sembra non farsi troppo carico il Governo, già in tutt'altro affaccendato, rimane il riferimento alla nozione di “comparativamente più rappresentativi” di per sé predicabile a livello nazionale, territoriale, aziendale, introdotta in sostituzione di quella di “maggiormente rappresentativi” predicata a livello interconfederale a’ sensi della lettera *a* dell’articolo 19 dello Statuto, cancellata dal referendum del 1995. Tale “nuova” nozione, dalla resa ermeneutica divenuta ancor più difficile dopo la recente rilettura della lettera *b* da parte della Corte costituzionale, ha ereditato tutta la problematica della “vecchia”, attinente all’efficacia della contrattazione condotta e conclusa a’ sensi della delega legislativa.

In chiusura di questa ricognizione dell’area di manovra lasciata alla contrattazione collettiva nella materia affrontata dalla legge delega, viene in mente una domanda provocatoria, se, cioè, tale contrattazione possa paralizzare alcune parti della legge, convenendone la non applicazione, come, peraltro già fatto in passato, con ad esempio più illustre la dichiarazione acclusa al testo dell’accordo interconfederale unitario del giugno 2011, contenente l’implicito impegno di non avvalersi dell’articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011.

## **5. Segue: i giudici**

Non meno ribadita e pubblicizzata da parte del buon Matteo Renzi è stata la sua diffidenza nei confronti di una magistratura del lavoro portata da una sua ben collaudata vena paternalistica ad un’interpretazione restrittiva della apertura alla flessibilità via via accentuatasi dalla fine del decennio ‘90. Una diffidenza, peraltro, già ravvisabile nel decreto legislativo n. 276/2003 con

l'introduzione della certificazione (articolo 75 ss.); poi ampiamente esplicitata nella legge n. 183/2010, con la restrizione del controllo del giudice sull'esercizio dei poteri datoriali al sindacato di legittimità e col varo del complesso sistema di conciliazione e arbitrato (articoli 30, comma 1, e 31 ss.), peraltro destinato ad avere poca o nessuna fortuna; ed, infine, ripresa dalla legge n. 92/2012, non senza un'apertura di credito nei confronti della suprema Corte *vis-à-vis* delle Corti inferiori, col trasformare in errore di diritto il sindacato di merito su quegli stessi poteri datoriali (articolo 1, comma 43).

Il *Jobs Act* limita la mediazione giurisprudenziale indirettamente, togliendole materia su cui decidere, come fa il decreto-legge n. 34/2014, nel rendere acausale il termine, sì da sottrarlo a qualsiasi controllo formale o sostanziale; ed, altresì, come fa la legge delega, nel modificare l'articolo 18 dello Statuto. Vi elimina, per il licenziamento economico, l'accertamento della manifesta infondatezza del fatto contestato prima richiesto per una reintegra ora esclusa sempre e comunque; e cancella, per il licenziamento disciplinare, l'esame dell'infondatezza del fatto contestato e della sua riconducibilità ad una sanzione prevista dal codice disciplinare come conservativa, condizioni precedentemente richieste per la tutela reale, ora confinata alle specifiche fattispecie contemplate dalla legge.

Ma c'è di più. All'articolo 1, comma 6, lettera *b*, è prevista una delega rivolta alla «semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi» che, *ratione loci materiae*, dovrebbe riguardare solo le procedure di costituzione e di gestione dei rapporti di lavoro. Ma per essere preceduta da una lettera *a* che già parla, con riguardo a tali procedure, di abrogazione, e per essere di portata generale, potrebbe ben venire intesa ed applicata più ampiamente. Comunque quel che resta è la licenza più o meno libera di una espropriazione della giurisprudenza, con l'impedire il maturare di una interpretazione consolidata nei tempi e nei modi fisiologici previsti dal sistema.

L'esperienza insegna che la ormai ricorrente tentazione legislativa di contenere la mediazione giurisprudenziale, se pur lascia il segno, risulta al di sotto dell'aspettativa per la estrema capacità della stessa giurisprudenza di manipolare ed adattare lettera e *ratio* della legge, aiutata non poco dalla stessa formulazione normativa. Se pur non consta un qualche precedente in materia, non si è mancato di rilevare come l'articolo 8, comma 1, della legge n. 148/2011, finalizzi le «specifiche intese» ivi previste «alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, all'emersione del lavoro irregolare, agli

incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuova attività», così ponendo condizioni per la loro validità ed efficacia che possono ben essere fatte valere in giudizio.

Passando alla legge delega, si può dire più o meno lo stesso con riguardo alla revisione della disciplina delle mansioni e dei controlli a distanza di cui all'articolo 1, comma 7, lettere *e* ed *f*, richiedendosi, come già visto, che siano configurate e gestite secondo il principio di contemperamento degli interessi in gioco, che è un tipico lavoro da giudici. Anche qui lo spazio aperto al sindacato giudiziario risulta, almeno stando al dettato della legge delega, assai ampio, né sembra che la decretazione delegata lo possa restringere più di tanto.

## **6. La *flexibility* del posto di lavoro in entrata e in uscita**

Dopo questa considerazione “orizzontale” della legge delega si passa ad una “verticale”, che, peraltro, lascerà fuori la delega sulla conciliazione dei tempi di lavoro e di vita, che, per quanto importante, resta marginale al discorso qui svolto; e, comunque, non andrà oltre una ricognizione panoramica di un testo costretto dal ricorso alla fiducia già dal suo primo passaggio al Senato ad essere concentrato in un articolo unico, con quindici commi, con i commi 1, 3, 5 e 8 a far da premessa con l'enunciazione dei principi e criteri generali ai successivi a commi 2, 4, 6 e 9 che li dettano, suddividendosi in lettere ed in numeri.

Non così il comma 7, che incorpora in apertura principi e criteri generali, per poi puntualizzarli nelle lettere seguenti, risultando quello di gran lunga più innovativo rispetto al passato, dato che prefigura un'autentica rivoluzione con riguardo al nocciolo duro del diritto del lavoro, cioè le tipologie contrattuali di assunzione. Qui la fantasia di una moltitudine di tali tipologie, cresciuta a leggenda metropolitana di una coesistenza travagliata di circa quaranta fattispecie, ha dato forza ad una proposta dottrinale debitamente articolata di un codice dei contratti e dei relativi rapporti di lavoro, come tale una qual sorta di subordinata rispetto all'introduzione del “contratto unico”.

La mitologia del contratto unico è rimasta sullo sfondo a illuminare la via di una drastica riduzione dei contratti esistenti, compito rimesso ad un «testo organico semplificato» che dovrebbe concentrarli, semplificarli, omogeneizzarli; compito, questo, che in tempi andati sarebbe stato affidato ad una commissione di giuristi di fama tenuti a lavorare alla luce del sole, mentre,

ora, a quanto pare, verrà assolto da anonimi consiglieri nell'oscurità del Ministero del lavoro (articolo 1, comma 7). Non si tratta del classico testo unico, che pur rilevando come nuova fonte rispetto ai testi legislativi relativi ad una stessa materia li razionalizza e coordina, ma senza trasformarli più o meno radicalmente; mentre qui il mandato è amplissimo, dato che trattasi di «individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale ed internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» (articolo 1, comma 7, lettera *a*); e, casomai non risultasse abbastanza chiaro, ecco in prosieguo farsi carico di esplicitare senso e rilievo di «modifica e superamento» con l'aggiungere l'«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative» (articolo 1, comma 7, lettera *i*).

Mandato amplissimo, ma difetto assoluto di qualsiasi principio e criterio direttivo, perché tale non può essere certo considerato il referente valutativo costituito dall'«effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale ed internazionale», se non con un eccesso di economicismo per cui tale contesto parla un linguaggio economico univoco ed inequivoco, tale da poter essere trasposto nel linguaggio giuridico, senza il filtro di alcun mediatore valoriale. E, se mai ci fosse un passo della delega che si espone ad una censura di costituzionalità, sarebbe proprio questo, tenuto conto che, come ho detto, costituisce il nocciolo, da cui tutto si irradia, sì che dare qui un mandato del tutto in bianco significa consegnare l'intero diritto del lavoro nelle mani dell'esecutivo, fatto privo di qualsiasi precedente nell'intera storia repubblicana.

Solo nella lettera *c* viene introdotto il contratto a tutele crescenti, con a sua nota caratteristica quella ulteriore miniaturizzazione della reintegra che ha letteralmente ipnotizzato l'attenzione, divenendo l'occasione di un confronto tutto interno al Pd, superato a costo di un doppio passaggio al Senato. A dire il vero il mandato di «promuovere, in coerenza con le indicazioni europee il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti» (articolo 1, comma 7, lettera *b*) ricomprende qualsiasi contratto a tempo indeterminato, rispetto a cui recupera la formula dell'articolo 1, comma 01, decreto legislativo n. 368/2001 «Il contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di



lavoro», già ripresa, non senza un tocco di enfasi, dall'articolo 1, comma 1, lettera *a* della legge n. 92/2012, col qualificarlo, «cosiddetto “contratto dominante”, quale forma comune del rapporto di lavoro».

Ma l'autentico referente è costituito dal «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio», introdotto subito dopo, all'articolo 1, comma 7, lettera *c*, perché è questo, con cui si dovrà procedere alle nuove assunzioni, a dover essere reso più conveniente in termini di oneri diretti e indiretti, rispetto agli altri tipi di contratto, *in primis* al contratto a tempo determinato appena beneficato dalla legislazione precedente. Ne costituisce una riprova la non casuale assonanza con quella sorta di dichiarazione d'intenti riportata in apertura dell'articolo 1 della legge n. 78/2014, per cui «Considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro, vista la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, sono apportate le seguenti modificazioni: [...]».

Sparisce qui la prudente riserva della «via sperimentale», ma resta la problematica relativa alla coesistenza del contratto a termine, così come liberalizzato, rendendolo acausale, e del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che dovrebbe essere risolta non con un rinnovato irrigidimento normativo del primo, ma con uno sgravio fiscale e contributivo del secondo, rendendolo competitivo. Niente da dire, se non che un tale incentivo finanziario non è di per sé solo redditizio, come ben testimonia il caso dell'apprendistato, che accomuna il vincolo di un lungo periodo formativo predeterminato con quello di un licenziamento al termine dello stesso, per impedirne il prolungamento a tempo indeterminato. E certo si può dire che, potendo scegliere, un datore di lavoro preferisce di massima un rapporto che scade automaticamente nel giorno previsto ad uno che debba essere sciolto con un recesso, pur sempre sindacabile dal giudice; a meno che non gli si prospetti un buon vantaggio complessivo, quale potrebbe essere costituito dal cumulo di un elevato incentivo finanziario per l'assunzione a tempo indeterminato e di un basso costo per il successivo licenziamento.

Chi vivrà, vedrà se la competizione fra l'uno e l'altro contratto si risolverà con un'occupazione sostitutiva o aggiuntiva. Ma qui interessa ritornare sulla formula di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, che sembrava prefigurare un *continuum* da

un'indennità graduata fino alla reintegra; ma ora «per le nuove assunzioni del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio», con una sequenza cacofonica e scoordinata di gerundi, è esclusa «per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio», mentre è ristretta «ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato» (articolo 1, comma 7, lettera c).

Non è il caso di scendere ad un esame dettagliato, dato che è stato preannunciato a breve il decreto legislativo riferito proprio al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, ma si può cercare di anticipare un paio di interrogativi. Il primo riguarda la relazione fra tutela obbligatoria e reale in base alla forza lavoro occupata, tenuto conto che la tutela obbligatoria diventa la regola anche per l'area prima coperta da quella reale; e che la tutela obbligatoria di cui alla legge n. 604/1966 prevede per il licenziamento disciplinare ed economico ingiustificato «una indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», con la possibilità di maggiorarla «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro» (articolo 8) e che la stessa tutela obbligatoria di cui alla legge n. 92/2012 prevede per il licenziamento disciplinare ed economico ingiustificato «una indennità risarcitoria omnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici ed un massimo di ventiquattro mensilità» e per licenziamento inefficace a seguito della violazione del requisito della motivazione l'indennità risarcitoria scende «tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità».

Ora, si può prescindere dal fatto che ogni restrizione della tutela reale porta automaticamente il trasferimento del “rischio tempo” dell'eventuale processo a carico del lavoratore, non essendo più prevista con la vittoria alcuna indennità intermedia. Ma resta comunque che l'ammontare della futura indennità risarcitoria, fra l'altro calcolata sulla sola anzianità di servizio, senza tener conto d'altro, sempre per l'ossessione di lasciar al giudice la minor discrezionalità possibile, sarà almeno per tutta la prima parte della anzianità di servizio nettamente inferiore, se è vero, a quanto si dice, doversi in futuro corrispondere per il primo anno una mensilità od una mensilità e mezzo e via crescendo.

Il rischio è che si creino tre aree, una prima della vecchia tutela obbligatoria, una seconda della tutela reale/obbligatoria della legge Fornero, una terza

dell'area reale/obbligatoria della attuale legge, non coordinate fra loro, sì da far nascere qualche questione di costituzionalità, non così facilmente accantonabile come pur si vocifera, se si considera la risalente giurisprudenza costituzionale; ma da incidere sulla mobilità volontaria e sulla resistenza al licenziamento, dato che ogni volta bisognerebbe ricominciare a maturare una nuova anzianità di servizio in una specie di gioco dell'oca con ritorno alla casella di partenza.

Per non parlare della tutela obbligatoria prevista dalla contrattazione collettiva per il licenziamento ingiustificato dei dirigenti, il cui indennizzo si aggira fra minimi e massimi ben più consistenti, tanto da non escludere che la nuova disciplina legislativa possa avere un effetto di calmiera rispetto a quanto percepibile dagli stessi dirigenti.

Quanto, poi, al fatto che le «specifiche fattispecie di licenziamento» (articolo 1, comma 7, lettera *c*) dovrebbero riguardare reati di cui addirittura il datore non fosse consapevole, sembra solo un rilancio ad un ulteriore abbassamento del livello di tutela, peraltro difficilmente accoglibile, non foss'altro perché ciò presupporrebbe un accertamento preliminare del reato. Più recepitibile è, invece, l'altro *aliquid novi*, come al solito legittimato dall'essere comune a quel modello tedesco richiamato solo dove conviene, cioè il lasciare al datore, condannato a reintegrare il lavoratore destinatario di un licenziamento disciplinare ingiustificato, la facoltà alternativa di corrispondere un'indennità risarcitoria maggiorata. Col che la monetizzazione della reintegra *a parte conductoris* sarebbe compiuta, eccezion fatta per il solo licenziamento discriminatorio.

Il «testo organico semplificato» dovrebbe ruotare sulla coppia contratto a tempo indeterminato nella doppia variante e contratto a tempo determinato, con una gamma ridotta dell'attuale tipologia contrattuale, cosa già promessa ai tempi della riforma Fornero, ma poi soddisfatta con la sola soppressione del contratto di inserimento. Ora scartati l'apprendistato, il lavoro interinale, il part-time, fra l'altro coperti da direttive europee, che potrebbero al massimo essere rivistati nei loro regimi, del ricco campionario varato dal decreto legislativo n. 276/2003 restano il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro a progetto, il lavoro accessorio, le partite IVA e le associazioni in partecipazione. Non è il caso di avventurarsi in una qualche anticipazione di chi sarà la vittima predestinata, anche perché ogni fattispecie di quel decreto legislativo fu a suo tempo costruita a misura di una precisa esigenza datoriale, sì da essersi conquistata una sua fetta piccola o grande di mercato, se non per notare come la stessa delega attuale abbia contemplato la «possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio» (articolo 1, comma 7,

lettera *h*) ed abbia considerato come sopravvivenuti «i rapporti di collaborazione continuata e continuativa», se pur solo «fino al [...] superamento» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 3, e comma 7, lettera *g*).

Si dà per sicuro che in cima alla lista ci sia la versione sopravvissuta nel privato delle collaborazioni coordinate e continuative, cioè quel lavoro destinato a far emergere gli pseudo-lavori autonomi costruiti a tempo sostituendovi il progetto, che costituiva il vanto precipuo della riforma Biagi. Niente di male, dato che il contratto a progetto è stato reso quasi impraticabile da un rigoroso indirizzo giurisprudenziale più o meno recepito dalla stessa legge Fornero, se non che, così facendo, lascia senza presidio alcuno quello che una volta era il terreno di confine coperto dal para-subordinato, riproponendo l'alternativa secca fra lavoro autonomo e subordinato, con un ritorno all'indietro di qualche decennio.

Naturalmente rimettere in discussione il nocciolo duro del diritto del lavoro significa farlo con quel che ne rappresenta il centro, cioè lo Statuto dei lavoratori, già depotenziato dall'amputazione delle norme poste a cardine portante delle sue due anime: l'articolo 18, base dell'anima costituzionale, per essere stata pensata la disciplina del licenziamento come presupposto di uno svolgimento del rapporto secondo diritto, essendo ridotto, se pur non annullato, il timore paralizzante del lavoratore di perdere il posto; l'articolo 19, base dell'anima promozionale, per essere stata considerata la rappresentatività extra-aziendale come strumento al servizio di un interesse nazionale, essendo coinvolte in prima persona le grandi confederazioni. Ieri l'altro la consultazione referendaria ha abrogato la lettera *a*, nonché amputato la lettera *b* dell'articolo 19; ieri la legge Fornero ed oggi la legge delega hanno svuotato l'articolo 18 dello Statuto.

Non restava che ritornare su due articoli lungamente discussi e criticati per essere stati resi anacronistici dal cambio dei referenti economici, produttivi, tecnologici, non senza significativi riscontri giurisprudenziali, cioè sugli artt. 4 e 13 dello Statuto; cosa che la legge, come già visto, fa con una notevole prudenza quale espressa dal criterio guida del contemperamento degli interessi in gioco, ma senza dire di più, sì da lasciare anche qui sostanzialmente carta quasi bianca al legislatore delegato.

## **7. La *security* nel mercato del lavoro tramite le politiche passive: gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, la cassa integrazione guadagni**

La partita della flessibilità in entrata è rimessa alla decretazione delegata che dovrebbe ridurre la tipologia contrattuale di assunzione; mentre la flessibilità in uscita è assicurata, per via di un'ulteriore restrizione della copertura assicurata dall'articolo 18 dello Statuto, ad un paio d'anni da quella effettuata dalla legge Fornero, senza peraltro alcuna previa verifica, pur prevista, della sua ricaduta pratica, qui con la benedizione non solo della UE, ma di tutte le organizzazioni internazionali titolate a trarre bilanci e a dare giudizi sugli andamenti dei singoli Paesi.

Essa costituisce sì una *captatio benevolentiae* della Commissione europea con riguardo alla legge di stabilità, ma non senza l'aspettativa coltivata da quegli economisti aventi voce a Palazzo per cui meno rigidità equivale a più occupazione. Ma, poiché secondo il detto attribuito alla buona anima di Andreotti «a pensar male si fa peccato, ma ci si prende», c'è il sospetto che l'accrescere la possibilità di essere estromessi senza ritorno serva a “tener buoni” i lavoratori, così da assicurare una loro migliore produttività.

Ora, però, resta da considerare quella che dovrebbe fare il paio con la *flexibility* sul posto, cioè la *security* sul mercato di lavoro tramite le politiche passive e attive, che la legge delega tratta ampiamente con una sostanziale continuità con la legge Fornero, secondo un'impostazione contributivo-previdenziale, peraltro non priva di proiezioni universalistiche; riforma da realizzare a oneri complessivi immutati, con riduzione e redistribuzione dei costi fra le varie voci.

Con riguardo alle politiche passive, con una innovazione di linguaggio, si parla di ammortizzatori sociali come categoria di sostegno del reddito comprensiva di due sotto-categorie: «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro» e «strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria», elencati, rispettivamente, all'articolo 1, comma 2, lettera *a* (1-8) e lettera *b* (1-6). Quanto agli strumenti di tutela in costanza di rapporto menzionati sotto l'articolo 1, comma 2, lettera *a*, continua la restrizione al ricorso alla Cig, già presente nella legge Fornero, con la abrogazione dal 1 gennaio 2016 della Cigs nell'ipotesi di procedure concorsuali (legge n. 92/2012, articolo 2, comma 70) e l'imposizione di limiti alla Cig c.d. in deroga destinata ad esaurirsi nel periodo 2013-2016 (legge n. 92/2012, articolo 2, commi 64-67), tant'è che viene sancita nella legge delega «l'impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività

aziendale o di un ramo d'azienda» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 1). Certo una tal impossibilità era già ben deducibile dalla stessa struttura e funzione della cassa integrazione, così come ridefinita nella legge n. 223/1991, ma il che non aveva certo impedito il fiorire di una normativa e di una prassi che ne aveva fatto una copertura affatto aperta nell'ambito e nel tempo di applicazione, come ben reso dalla Cig c.d. in deroga: *repetita juvant*, si dice, ma a volte testimoniano solo l'inefficacia delle ben note grida manzoniane.

Peraltro la prospettata «revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione straordinaria ed ordinaria» viene estesa, prima, ai «fondi bilaterali di solidarietà di cui all'articolo dall'art. 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92» per i settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione, che avevano nel frattempo segnato il passo, prevedendone un rilancio tramite la fissazione di un termine certo per il loro avvio, con utilizzo degli eventuali risparmi realizzati attraverso il contenimento della spesa sostenuta per la stessa Cassa (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 7); poi, ai contratti di solidarietà «difensivi» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 8).

I previsti risparmi sarebbero riconducibili, oltre all'esclusione delle integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa, anche alla «semplificazione delle procedure burocratiche»; alla condizione posta «all'accesso alla cassa integrazione guadagni [...] dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario» con la specificazione di un eventuale trasferimento dei contenimenti di spesa sui contratti di solidarietà; alla «revisione dei limiti di durata» della Cassa, rapportandola «al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento», con contestuale «individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione» (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 1, 2, 3, 4).

Niente da dire sulla semplificazione delle procedure burocratiche, di cui c'è un gran bisogno; qualcosa, invece, sul seguito. La condizione posta all'accesso alla cassa integrazioni costituita dall'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione d'orario, tramite in particolare il ricorso ai contratti di solidarietà difensivi, sembra ignorare che di per sé tale ricorso implica l'intervento della cassa a copertura parziale del trattamento retributivo perso in ragione della riduzione di orario (decreto-legge n. 726/1984, articolo 1, e decreto-legge n. 148/1993, articolo 5); comunque tale condizione, che pure valorizza alquanto la partecipazione collettiva, non sembra doversi prendere alla lettera, nel senso che un'eventuale indisponibilità sindacale al termine della trattativa vada considerata come del tutto preclusiva, sì da trasformarsi in un vero e proprio potere di veto. E, a sua volta, la proposta individuazione di meccanismi di incentivazione della rotazione sembra non pienamente avvertita

che «meccanismi di rotazione» era già stati resi obbligatori fin da un lontano passato dalla legge n. 223/1991 (articolo 1, comma 2, lettera *a*, 4).

Ma risparmi di spesa dovrebbero conseguire anche da un paio di disposti che ben testimoniano l'impostazione contributivo-previdenziale, già evidente nella ricordata correlazione della durata dell'integrazione al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa, cioè la previsione di «una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici» e nella prospettiva di una «riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi in funzione dell'utilizzo effettivo» (articolo 1, lettera *a*, 5 e 6).

### **8. Segue: l'ASpi e la prestazione ulteriore**

Passando agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria elencati all'articolo 1, comma 2, lettera *b*, resta anche qui confermata l'impostazione contributivo-previdenziale, con la «rimodulazione» dell'ASpI, quale unica indennità a portata tendenzialmente generale per tutti i lavoratori subordinati, secondo una duplice linea: una prima, di «omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi», che comporta una riconduzione nell'ASpI della mini-ASpI, di cui infatti non si fa mai parola nella legge delega, senza che tale riunificazione voglia dire una soppressione della distinzione dei requisiti contributivi e dei trattamenti; una seconda, di correlazione de «la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 1), cui segue subito, non senza qualche fatica di coordinamento, dato che sembrerebbe compresa nella precedente, la previsione di «un incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 2).

Questa «personalizzazione» della durata delle prestazioni in relazione alla carriera contributiva, fino a garantirne una durata massima ulteriore, rappresenta una rottura della uniformità prestazionale prevista dalla legge Fornero, non priva di una sua logica alla luce della vista impostazione, fra l'altro di per sé idonea a produrre una riduzione della spesa sia pure a scapito della media dei trattamenti. Coerente con la logica di questa «personalizzazione» è l'«introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 4), rapportati non più ai salari ma ai trattamenti, con riduzione dei tempi già vigenti.

Peraltro, come anticipato non mancano aperture alla universalizzazione dei trattamenti. La prima, esplicitamente indicata come «universalizzazione del

campo di applicazione dell'ASpI», contempla l'«estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa», «fino al suo superamento», come viene subito precisato (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 3), con un deciso passo in avanti rispetto alla legge Fornero, che per il solo collaboratore a progetto *ex* articolo 61, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003, operante in regime di monocommittenza e vantante precise condizioni di reddito e di contrazione di lavoro, prevedeva una indennità *una tantum*, peraltro condizionata dalla effettiva disponibilità finanziaria. Naturalmente l'estensione in parola comporta «l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito», nonché «l'eventuale modifica delle modalità di accredito dei contributi e l'automaticità delle prestazioni», che, pensate a misura del rapporto di lavoro subordinato, devono essere riadattate al caso ben diverso del lavoro autonomo, qual è formalmente quello del co.co.co., ivi compreso il lavoro a progetto. Tuttavia *adelante Pedro con juicio*, tant'è che è previsto «un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite», col che si segna una continuità rispetto all'*una tantum* della legge Fornero, cioè la preoccupazione di commisurare le aspettative alle risorse e non viceversa (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 3).

La stessa prudenza sempre suggerita dalla proclamata determinazione di non sfiorare rispetto al tetto di risorse finanziarie già impegnate è data dal prevedere come eventuale l'«introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 5). Tuttavia trattasi di una innovazione estremamente significativa, che, se attuata, metterà il nostro Paese al passo con altri che ci hanno preceduto, prevedendo dopo la prima rete a base mutualistica, cioè l'ASpI, una seconda a base assistenziale; come conferma la mera eventualità di una contribuzione figurativa, peraltro ristretta ai soli lavoratori subordinati bisognosi in base all'ISEE, che, una volta esaurita l'ASpI, persistano in una situazione di disoccupazione involontaria.

Sempre in una prospettiva universalistica si colloca la «prevista eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 6), senza, peraltro, precisare alcunché rispetto al requisito richiesto, che ben potrebbe essere rapportato anche qui all'ISEE, ferme restando le diversificazioni richieste dalla natura dei servizi considerati. Non poteva mancare all'insegna del *welfare*, una ripresa e riconferma di quella “condizionalità” nella usufruzione degli ammortizzatori sociali su cui aveva insistito la legge Fornero (legge n. 92/2012, articolo 4,



commi 41 ss.), qui già anticipata a proposito della concessione dell'indennità ulteriore rispetto all'ASpI, che si prevede dovrà essere accompagnata da «obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» (articolo 1, comma 2, lettera *b*, 5); poi, ripresa subito dopo, col prevedere l'«attivazione del soggetto beneficiario degli ammortizzatori sociali di cui alle lettere *a*) e *b*), con meccanismi e interventi che incentivino la ricerca attiva di una nuova occupazione, come previsto dal comma 4, lett. *v*» (articolo 1, comma 2, lettera *c*) su cui si avrà occasione di ritornare. E *en passant* si sente il bisogno di precisare che tale attivazione «possa consistere anche nello svolgimento di attività a beneficio delle comunità locali», dove la preoccupazione di trovare comunque qualcosa da fare in carenza di una domanda di lavoro specie in certe aree del Paese la vince su quella dettata dalla fallimentare esperienza passata, se pur tacitandola con richiedere modalità attuative tali «che non determinino aspettative di accesso agevolato alla pubblica amministrazione» (articolo 1, comma 2, lettera *d*).

Dopo di che particolare attenzione viene dedicata al sistema sanzionatorio da adeguare per renderlo più effettivo senza precisare *more solito* il come, se non che deve esserlo «secondo criteri oggettivi ed uniformi» nei confronti «del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali» (articolo 1, comma 2, lettera *e*). Tutto più che giusto, se non fosse che si dà per scontata la capacità dei servizi di svolgere appieno la funzione loro richiesta, di orientamento, formazione, mediazione, predisposizione di attività, cosa di cui si sono mostrati non all'altezza per scarsità di risorse umane, quantitative e qualitative, fra l'altro in una situazione di stagnazione occupazionale, come testimonia da ultimo la stessa esperienza della “Garanzia giovani”.

## **9. La *security* nel mercato del lavoro tramite le politiche attive: l'Agenzia nazionale del lavoro**

Lasciando alle spalle le politiche passive per le politiche attive, la scena risulta dominata dalla Agenzia nazionale dell'occupazione, chiamata in causa esplicitamente in gran parte dell'articolo 1, comma 4, cioè le lettere *c*, *d*, *e*, *h*, *i*, *l*, *r* e *s*; ma implicitamente anche da altre, data la posizione centrale rivestita nella gestione del mercato del lavoro. Rinviando a quanto già scritto al riguardo, il resto dell'articolo 1, comma 3, appare una qual sorta di contenitore

privo di un criterio ordinante, tanto da riuscire anche ripetitivo, che riprende previsioni risalenti alla stessa legislazione Biagi.

Ai sensi della lettera *n* «la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati», deve essere fatta con la «definizione dei criteri per l'accREDITamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro», come se non ne esistesse già una disciplina; nonché con la «definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego», come se non fosse una funzione già attribuita in generale al Ministro del lavoro dalla successiva lettera *t*. Ai sensi, poi, della lettera *o* «la valorizzazione della bilateralità» deve, invece, essere attuata «attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità», menzione, quest'ultima, di principi, che forse avrebbero meglio accompagnato la precedente valorizzazione delle sinergie pubblico/privato; mentre il fine perseguito di così contribuire a «definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati», riprende quanto previsto in generale da una lettera precedente, la *m*, comprensiva della delega al «rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi», senza indicarne il destinatario, peraltro facilmente individuabile nella stessa Agenzia nazionale per l'occupazione.

Ci sono, poi, previsioni circa strumenti che facilitino il collocamento dei lavoratori, come l'«introduzione di principi di politica attiva che prevedano la promozione di un collegamento tra le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo», con specifico riferimento al c.d. contratto di ricollocamento comportante «l'obbligo di presa a carico» da parte di «agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati» a fronte di «forme di retribuzione, proporzionata alla difficoltà di collocamento» e corrisposta solo in presenza «dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo», peraltro col supporto di «fondi regionali a ciò destinati», di cui niente si dice se non che non devono comportare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale» (articolo 1, comma 4, lettera *p*). E, come, altresì, in termini più generali, l'«introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale» (articolo 1, comma 4, lettera *q*).

Come anticipato non manca un ulteriore riferimento alla attivazione del lavoratore che, però, questa volta non è riservata «al soggetto beneficiario» degli ammortizzatori sociali come all'articolo 1, comma 2, lettera *c*, ma esteso «al soggetto che cerca lavoro in quanto mai occupato, espulso dal mercato del

lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali», perché qui la prospettiva non è data dalla “condizionalità” dei benefici ma dalla attività di cui deve farsi carico il servizio per l’impiego «al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro» che, in linea con la precedente lettera *a*, potrebbero comportare «l’adozione di strumenti di segmentazione dell’utenza basati sull’osservazione statistica» (articolo 1, comma 4, lettera *v*).

Restano due gruppi di deleghe, riguardante, il primo, la «razionalizzazione degli incentivi all’assunzione esistenti», con la novità costituita dal chiamare in causa l’analisi statistica per accertare la minore probabilità di trovare occupazione in base alle caratteristiche personali (articolo 1, comma 4, lettera *a*) e, rispettivamente, la «razionalizzazione degli incentivi per l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province», con a sfondo l’instaurazione di una qual sorta di competenza concorrente da generale a particolare fra Stato e Regioni (articolo 1, comma 4, lettera *b*).

Ma quasi di soppiatto viene introdotto un inciso che riecheggia alla lontana l’articolo 46 della Costituzione e sembra una qual sorta di lascito minimale del ricco strumentario partecipativo di cui all’articolo 4, commi 62 ss., legge n. 92/2012, previsto a mò di compenso più o meno bene accetto di quanto concesso dal sindacato a proposito dell’articolo 18 dello Statuto e rimasto com’era ampiamente prevedibile sulla carta; inciso, questo, ai sensi del quale la razionalizzazione degli incentivi per l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità può prendere corpo «anche nella forma dell’acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti», prospettiva di grande presa ideologica, ma di scarsa praticabilità pratica, come insegna una lunga esperienza fatta da non poche Regioni (articolo 1, comma 4, lettera *b*).

Attinente il secondo gruppo di deleghe «alla valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro», per cui si prevede «l’istituzione del fascicolo elettronico unico» (articolo 1, comma 4, lettera *z*), alla «raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato» (articolo 1, comma 4, lettera *aa*), alla «semplificazione amministrativa [...] con l’impiego di tecnologie informatiche» (articolo 1, comma 4, lettera *bb*).

Capitata lì quasi a caso c’è anche una delega di un bianco splendente, con riguardo alla «razionalizzazione e revisione» della legge n. 68/1999 sui disabili e della normativa sugli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio (articolo 1, comma 4, lettera *g*).

## **10. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro**

Neppure tanto omogeneo e coerente appare il contenitore costituito dall'articolo 1, comma 6, che fra le deleghe dedicate alla «semplificazione delle procedure [...] connessi con la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro», cui il precedente comma 5 che gli fa da cappello aggiunge surrettiziamente anche quelle «in materia di igiene e sicurezza del lavoro», ricomprende «anche mediante abrogazione di norme [...] l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero di atti di gestione del [...] rapporto di carattere amministrativo» (articolo 1, comma 6, lettera *a*); l'«unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi» (articolo 1, comma 6, lettera *c*); l'«introduzione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso» (articolo 1, comma 6, lettera *d*); il «rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta dei documenti cartacei» (articolo 1, comma 6, lettera *e*) con cui fa il paio l'«individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo» (articolo 1, comma 6, lettera *h*); «revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino» (articolo 1, comma 6, lettera *i*).

Tutto bene, anzi benissimo, un vero e proprio decalogo della buona amministrazione, ma questo conferma come in un Paese più che legista, leguleio, quando si vuole semplificare si finisce per complicare, dato che gran parte di queste belle cose avrebbero potuto e potrebbero essere fatte per circolare, senza scomodare la rigida sacralità della legge. Quanto interessa, però, è che quasi in testa all'elenco c'è una delega dalla potenziale portata amplissima, per quanto addomesticata in corso d'opera, cioè la «semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi», già ricordata e criticata a suo tempo (articolo 1, comma 6, lettera *b*).

Ci sono, poi, tre deleghe che poco o nulla hanno a che fare con la materia cui sarebbe dedicato l'articolo 1, comma 6, recuperate e stivate qui come la «revisione del regime delle sanzioni» che dovrebbe trattare con mano più leggera le violazioni di natura formale, nonché privilegiare una impostazione punitiva rimediale e premiale rispetto ad una semplicemente punitiva (articolo 1, comma 6, lettera *f*). E come, soprattutto, la ennesima revisione della

disciplina delle dimissioni nonché della risoluzione consensuale, al fine di garantire l'autenticità della volontà del lavoratore e la data certa, che, però, lega fino ad un certo punto col successivo inciso, cioè «anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore», perché nella misura in cui fosse necessario un atto formale, il comportamento concludente non basterebbe di per sé solo (articolo 1, comma 6, lettera g); nonché la sempre ennesima promozione della lotta al lavoro nero, con tanto di richiamo alle risoluzioni del Parlamento europeo (articolo 1, comma 6, lettera l).

### **11. La parallela vicenda della legislazione in materia di pubblico impiego privatizzato**

Si potrebbe anche far punto qui, se non fosse opportuno dare atto che l'ambizione riformatrice del Governo Renzi non si è affatto esaurita con riguardo al settore privato, ma si è estesa, nell'ambito di una ulteriore rivisitazione *ab imis* della pubblica amministrazione previa una consultazione popolare per via digitale, anche al settore del lavoro pubblico privatizzato, con una soluzione simile, cioè di un decreto-legge, il decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, ed un disegno di legge, il disegno di legge S 1577. Se si vuole confrontare la riforma con quella Brunetta si può parlare in estrema sintesi di una discontinuità, data dall'essere la precedente centrata sul rapporto di lavoro e l'attuale sull'organizzazione; e di una continuità, data dall'essere entrambe portate a privilegiare la legge rispetto alla contrattazione collettiva.

E qui si riscontra la caratteristica che accomuna il *Jobs Act* alla legislazione sulla pubblica amministrazione, cioè una tendenza alla centralizzazione, che trova nella primazia della legge la sua espressione più forte ed incisiva. Non c'è da meravigliarsi, perché, a prescindere dalle persone chiamate ad interpretarla, la parte di gran lunga praticata, a fronte di una crisi economico-sociale non solo grave, ma ingravescente, è quella di concentrare al vertice le leve di comando, con l'auspicio che siano in grado di far muovere i molteplici terminali periferici.

# Il contratto a tutele crescenti nel prisma delle convenienze e dei costi d'impresa

di Andrea Asnaghi, Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi

## 1. Posizione del problema

Promuovere forme di occupazione stabile <sup>(1)</sup> riportando al centro del sistema di regolazione giuridica del lavoro – e delle conseguenti decisioni di operatori economici, imprese e loro consulenti legali – la figura del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato: è questo l'obiettivo dichiarato del *Jobs Act* italiano <sup>(2)</sup> e l'essenza della operazione riformista in esso contenuta <sup>(3)</sup>.

Non è questa la sede per valutare gli attuali limiti – se non anche talune vere e proprie contraddizioni <sup>(4)</sup> – della proposta di *Jobs Act* almeno rispetto alla fase

---

<sup>(1)</sup> Così, testualmente, l'*incipit* del comma 118 dell'articolo unico della l. 23 dicembre 2014, n. 190, "legge di stabilità 2015".

<sup>(2)</sup> Cfr. la l. 10 dicembre 2014, n. 183, e i primi (schemi di) decreti attuativi che si differenziano non poco, pur traendone ispirazione, dalla proposta di *American Jobs Act* annunciata dal Presidente degli Stati Uniti Barack Obama nel settembre del 2011 (proposta poi solo in parte implementata mediante un più modesto piano di sostegno del lavoro creativo e delle start-up). Cfr. *Full text of Barack Obama's jobs speech*, in *The Guardian* del 9 settembre 2011 cui *adde*, per un commento in relazione al progetto italiano, M. ORI, *Il Job Act di Renzi, cos'è e come funziona*, in *Linkiesta* del 7 gennaio 2014.

<sup>(3)</sup> Per un primo commento sistematico al progetto di *Jobs Act* si vedano: [F. CARINCI \(a cura di\), La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 32, e M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" – *Collective Volumes*, 2014, n. 3. Cfr. altresì P. RAUSEI, *Jobs Act: il lavoro che cambia*, Ipsoa, 2014.

<sup>(4)</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla genesi e allo sviluppo progettuale della proposta di *Jobs Act* che allo stato, e in contraddizione rispetto all'obiettivo dichiarato dalla legge delega, si caratterizza per una ampia e decisa liberalizzazione dei contratti a termine (cfr. il d.l. 20 marzo

di passaggio dalla legge delega alla sua concreta attuazione come già inizia a delinarsi attraverso i primi decreti attuativi <sup>(5)</sup>. E tanto meno è il caso di discutere, in termini concettuali e di sistema, il significato di una opzione valoriale e di politica legislativa che si pone in aperta controtendenza rispetto alla grande trasformazione in atto nel mercato del lavoro <sup>(6)</sup>. Una evoluzione radicale dei modi di lavorare e produrre che, in uno con gli altrettanto drastici cambiamenti demografici e geopolitici in corso <sup>(7)</sup>, pare destinata a superare rapidamente non tanto e non solo l'idea di stabilità del lavoro <sup>(8)</sup> quanto, più in profondità, le stesse colonne d'Ercole dei sistemi occidentali del diritto del lavoro ancora edificati sulla pietra angolare del lavoro subordinato inteso quale categoria giuridica di imputazione dei regimi di tutela inderogabili di legge e contratto collettivo <sup>(9)</sup>.

---

2014, n. 34, convertito, con modifiche, in l. 16 maggio 2014, n. 78) senza che ancora si veda, a pochi giorni dal varo del contratto a tutele crescenti e dei relativi incentivi economici, una contestuale azione di riduzione (o comunque limitazione all'uso) delle tipologie di lavoro flessibile e temporaneo. Cfr. [M. TIRABOSCHI \(a cura di\), \*Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro. Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 25. <sup>(5)</sup> Basterebbe in ogni caso leggere la traccia di *Jobs Act* diffusa da Matteo Renzi il 9 gennaio 2014 sul sito del Partito Democratico, e confrontarla con quanto approvato dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014, per registrare l'enorme distanza tra una complessa azione di sistema, anche per settori chiave della economia (che effettivamente richiamava l'*American Jobs Act* di Barack Obama e che metteva all'ultimo posto le regole), e il "nuovo" contratto di lavoro subordinato a tutele crescenti che altro non è se non un onesto tentativo di manutenzione del processo di superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori avviato dalla riforma Fornero.

<sup>(6)</sup> Sui nuovi modi di fare impresa e organizzare i processi produttivi, l'evoluzione dei mestieri, delle competenze e delle professioni e, in generale, sulla reale sfida della modernizzazione del mercato del lavoro dovuta ai cambiamenti demografici e alla tecnologia, si rinvia ai contributi pubblicati in *La Grande Trasformazione del Lavoro*, [blog ADAPT su Nòva, Il Sole 24 Ore](#).

<sup>(7)</sup> Tali da determinare una vera e propria nuova geografia del lavoro come bene descritto dal noto studio di E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2013.

<sup>(8)</sup> Cfr., tra i tanti, J. MORGAN, *The Future of Work*, Wiley, 2014 cui *adde* il rapporto MCKINSEY, *The Future of Work in Advanced Economies*, McKinsey & Company, 2012.

<sup>(9)</sup> Tra i primi a porsi in questa prospettiva cfr. R. BLANPAIN, *The World of Work and Industrial Relations in Developed Market Economics of the XXIst Century. The Age of the Creative Portfolio Worker*, in R. BLANPAIN, M. BIAGI (eds.), *Non-Standard Work and Industrial Relations*, in *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 1999, n. 35, qui 41. Più recentemente: G. DAVIDOV, B. LANGILLE (eds.), *The Idea of Labour*, Oxford University Press, 2011; G. DAVIDOV, B. LANGILLE (eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, 2006, R. MITCHELL, *Where are we Going in Labour Law? Some Thoughts on a Field of Scholarship and Policy in Process of Change*,

Neppure si vuole qui sindacare la compatibilità del progetto del *Jobs Act* in termini di compatibilità o meno col diritto comunitario della concorrenza che come noto, e salvo casi particolari (regime del c.d. *de minimis*) o specifiche autorizzazioni della Commissione europea, vieta aiuti di Stato alle imprese, in qualunque forma concessi e ancorché siano legati a finalità di tipo occupazionale<sup>(10)</sup> come nel caso in esame. A questo proposito può essere sufficiente ricordare, per rimanere ai casi più recenti e senza scomodare la dolorosa vicenda dei contratti di formazione e lavoro<sup>(11)</sup>, i complessi requisiti di accesso agli incentivi occupazionali della legge Fornero<sup>(12)</sup> e del pacchetto Letta-Giovannini<sup>(13)</sup> per sollevare quantomeno qualche dubbio su una misura di incentivazione – che si tratti tecnicamente di sgravio o esonero poco importa – che può forse essere giustamente qualificato come intervento di carattere generale<sup>(14)</sup> e come tale, in quanto misura non selettiva<sup>(15)</sup>, risultare escluso dal regime comunitario di limitazione degli aiuti di Stato. Ciò, tuttavia, al caro prezzo di penalizzare (almeno indirettamente) i gruppi di lavoratori più svantaggiati<sup>(16)</sup>, tra cui donne e giovani, e anche di prescindere dal requisito, come condizione per l’ottenimento del beneficio, di dare luogo a una

---

Monash University Workplace and Corporate Law Research Group, Working Paper, 2010, n. 16.

<sup>(10)</sup> Per una ricostruzione della complessa materia cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002 cui adde D. GAROFALO, *Aiuti pubblici alle imprese per creare nuova occupazione*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, 727-746, e ID., *La nozione di svantaggio occupazionale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2009, 569-596.

<sup>(11)</sup> Su cui M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, 2007, 166-171.

<sup>(12)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, Supplemento a *Diritto & Pratica del lavoro*, 15 settembre 2012, n. 33, 186-191.

<sup>(13)</sup> Cfr. E. D’ERARIO, M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato. Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, 2013, 81-99.

<sup>(14)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit, qui 97-103.

<sup>(15)</sup> Qualche profilo di selettività, invero, può forse essere ravvisato nell’essere la misura rivolta unicamente ai nuovi assunti con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti che, nei sei mesi precedenti, non siano già stati occupati a tempo indeterminato.

<sup>(16)</sup> Applicandosi in modo generalizzato, l’incentivo finirà infatti per orientare le scelte imprenditoriali, a parità di condizioni, verso l’assunzione dei lavoratori più appetibili sul mercato del lavoro. Sulla nozione di gruppo svantaggiato cfr. D. GAROFALO, *La nozione di svantaggio occupazionale*, cit.



occupazione aggiuntiva o comunque di mantenere in essere il rapporto di lavoro per un certo arco temporale al termine del periodo agevolato.

Non si vede insomma, nella misura, una minima coerenza con la logica di fondo della c.d. norma-incentivo<sup>(17)</sup> che è quella di indurre, con forme premiali o anche penalizzanti<sup>(18)</sup>, comportamenti virtuosi che, altrimenti, non sarebbero spontaneamente adottati da imprese e operatori economici privati. Il rischio, in altri termini, e come dimostrato da taluni studi empirici sulle misure di incentivazione economica alla occupazione promosse nel nostro Paese<sup>(19)</sup>, è quello di avviare l'ennesimo piano occupazionale per sovvenzionare assunzioni che, comunque, sarebbero state fatte a prescindere dalla esistenza o meno di una forma più o meno generosa di esenzione contributiva.

Rinviando ad altra sede tali approfondimenti e valutazioni, scopo di questo lavoro è, molto più semplicemente, quello di collocare il contratto a tutele crescenti – così come accompagnato e sostenuto, una volta che sarà entrato a regime, dalle misure di incentivazione del lavoro subordinato a tempo indeterminato contenute nella legge di stabilità per il 2015 – nel prisma delle convenienze e dei costi aziendali per verificare, in termini e pragmatici e di gestione del personale, i reali spazi di successo della operazione promossa dal

---

(17) Tra i primi ad avviare in Italia la riflessione sulla tecnica delle norme di incentivazione o norme-incentivo cfr. E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 1979, 305-381, cui adde M.G. GAROFALO, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1999, suppl. al n. 3.

(18) Può essere utile ricordare, per l'economia del presente lavoro, la previsione di cui all'art. 2, commi 28 e 29, della l. 28 giugno 2012, n. 92 che prevede un contributo addizionale, a carico dei datori di lavoro che assumono con contratti temporanei, pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile, ai fini previdenziali. Ciò al fine di incentivare assunzioni a tempo indeterminato e contribuire a finanziare l'assicurazione per l'impiego (ASpI) dei lavoratori temporanei. Con l'obiettivo di promuovere la trasformazione a tempo indeterminato dei contratti temporanei, il legislatore (art. 2, comma 30, l. n. 92/2012) ha altresì previsto la possibilità di una parziale restituzione del contributo addizionale in caso di stabilizzazione del rapporto di lavoro. Cfr. D. COSTA, M. TIRABOSCHI, *La revisione del contratto a termine tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate*, in [P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI \(a cura di\), \*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\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2012, n. 2, 56; D. COSTA, M. TIRABOSCHI, *La riforma del contratto a tempo determinato*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, 103.

(19) Cfr. B. ANASTASIA, *Donne e giovani, l'impatto degli incentivi*, in [lavoce.info](#), 21 giugno 2013; A. MARTINI, *Aiuto ai precari? No, regalo alle imprese*, in [lavoce.info](#), 12 ottobre 2012.

Governo e stimata dal Ministro dell'economia in circa 800mila nuovi posti di lavoro <sup>(20)</sup>.

## **2. L'esonero contributivo e la deducibilità ai fini Irap nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) per il contratto a tutele crescenti**

Nel corpo della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 del *Jobs Act* rivestono un ruolo di assoluto primo piano le lettere *b* e *c* del comma 7 dell'articolo unico.

La lettera *b* del comma 7 indirizza il Governo verso la promozione del contratto a tempo indeterminato, come forma comune di lavoro, rendendolo più conveniente per le imprese rispetto alle altre tipologie contrattuali sia con riguardo agli oneri diretti (retributivi, contributivi e fiscali) sia con riguardo a quelli indiretti (flessibilità della prestazione, conflittualità e contenzioso). Nella medesima direzione si colloca la successiva lettera *c*, con la quale viene delineato uno scenario caratterizzato, per le sole nuove assunzioni, da un regime di tutele crescenti, in relazione alla anzianità di servizio, con specifico riguardo alla fase di cessazione del rapporto di lavoro.

Lo schema di decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 dà attuazione alla lettera *c* della delega limitandosi tuttavia, allo stato, a disciplinare il nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti, senza dettare, per contro, alcuna regola specifica utile a identificare il c.d. contratto a tutele crescenti che, pertanto, non si presenta quale tipologia contrattuale a sé stante. Il contratto a tutele crescenti altro non è che l'ordinario contratto di lavoro subordinato che, dalla entrata in vigore del decreto legislativo, varrà almeno tendenzialmente per tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel settore privato <sup>(21)</sup>.

Si parla, insomma, di un nuovo tipo contrattuale, quello a tutele crescenti in funzione della anzianità di servizio del prestatore di lavoro, ma con il solo obiettivo di svuotare definitivamente – attraverso una operazione che, certo, non brilla per onestà e trasparenza e, comunque, con i tempi lunghi di vigenza

---

<sup>(20)</sup> È questa la stima dell'impatto del provvedimento annunciata dal Ministro della Economia attraverso una intervista a *Il Sole 24 Ore*. Cfr. F. FORQUET, *Legge di stabilità, lunedì al Quirinale. Padoan: può creare 800mila posti*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 ottobre 2014.

<sup>(21)</sup> Per le problematiche connesse al lavoro pubblico, nonché all'apprendistato e alla somministrazione di lavoro vedi, rispettivamente, i contributi di Francesco Verbaro e Michele Tiraboschi in questo volume.

del doppio regime valido per i nuovi e i vecchi assunti <sup>(22)</sup> – l'annoso problema dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che ha sin qui monopolizzato il dibattito sulla modernizzazione del diritto del lavoro nel nostro Paese <sup>(23)</sup>.

Si tratta, in altri termini, di un incentivo di tipo normativo funzionale a un maggiore utilizzo del contratto a tempo indeterminato, rappresentato da una sostanziale monetizzazione di tutte le forme di licenziamento che non siano discriminatorie <sup>(24)</sup>, a cui si accompagnano le misure di incentivazione economica della legge di stabilità per il 2015. I commi 118-124 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2014, n. 190, "legge di stabilità 2015", introducono, come noto, uno specifico esonero dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (fino a un massimo di 8.060 euro annui per tre anni) per tutti i contratti a tempo indeterminato (e dunque non solo quelli a tutele crescenti che ancora non sono operativi) instaurati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Non solo. Il comma 20 della stessa legge 23 dicembre 2014, n. 190, modificando l'articolo 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, prevede anche la deducibilità ai fini Irap delle somme relative al costo complessivo per il personale dipendente anche in questo caso a fronte della assunzione del lavoratore con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

---

<sup>(22)</sup> Con il risultato che una legge nata con l'obiettivo di superare quella che Pietro Ichino ha chiamato l'*apartheid* del mercato del lavoro italiano (cfr., tra i tanti interventi, P. ICHINO, *I nodi dell'apartheid vengono al pettine*, in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2011) introduce ora una nuova e più odiosa forma di dualismo: quella tra i nuovi e i vecchi assunti. Con questi ultimi che, esclusi dal campo di applicazione del nuovo regime di tutele contro i licenziamenti illegittimi, manterranno a vita, alla stregua di un diritto quesito, l'art. 18 contribuendo così alla creazione di nuove e insospettate rigidità alla mobilità occupazionale e barriere per i giovani nell'accesso al mercato del lavoro. Cfr. M. TIRABOSCHI, *Jobs Act arriva l'apartheid*, in *Panorama*, 4 dicembre 2014.

<sup>(23)</sup> Ancora utile, in proposito, la lettura di M. BIAGI, *Non fissiamoci sul 18*, in *L'Espresso*, 18 aprile 2002, 56: «Perché non ho parlato del 18? 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 esiste 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 toccare? 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>(24)</sup> Cfr. i contributi di Franco Carinci che precedono.

### **1.1. L'esonero contributivo per gli assunti a tempo indeterminato**

Con riferimento all'esonero contributivo il comma 118 stabilisce che «al fine di promuovere forme di occupazione stabile, ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, e con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico, decorrenti dal 1° gennaio 2015 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015, è riconosciuto, per un periodo massimo di 36 mesi, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, nel limite massimo di un importo di esonero pari a 8.060 euro su base annua».

L'esonero non spetta con riguardo ai lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro e con riferimento a quelli per i quali il beneficio sia già stato usufruito in relazione ad una precedente assunzione a tempo indeterminato.

L'esonero non spetta inoltre ai datori di lavoro che, anche tramite società controllate o collegate, abbiano avuto rapporti a tempo indeterminato con lo stesso lavoratore nei tre mesi precedenti la data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015.

In attesa degli opportuni chiarimenti di Agenzia delle entrate, Ministero del lavoro e Inps possiamo ritenere che:

- l'agevolazione debba intendersi applicabile a qualsiasi tipologia di contratto a tempo indeterminato, pertanto anche per i contratti in regime di *part-time* o in *job sharing*, restando, peraltro, esclusi (se si conferma la logica delle determinazioni di cui alla circolare Inps n. 17/2006) i contratti di lavoro intermittente;
- l'agevolazione riguardi tutti "i datori di lavoro privati", cosicché deve intendersi che ai fini di estendere al massimo il ricorso alle forme di lavoro stabile l'ampia accezione possa ricomprendere qualsiasi datore di lavoro privato, quindi oltre alle imprese anche associazioni, consorzi, studi professionali, organizzazioni di tendenza, partiti politici e così via;
- l'agevolazione (è bene precisarlo, data la complessità anche lessicale della disposizione) consiste nell'azzeramento – nel limite individuale

evidenziato di euro 8.060 annui per ciascun lavoratore interessato – della contribuzione a carico aziendale (con esclusione degli oneri assicurativi Inail), mantenendosi inalterate le trattenute a carico del lavoratore.

Se appare chiaro il fine della disposizione limitativa relativa ai tre mesi per aziende collegate (evitare che si costituiscano rapporti fittizi con personale già noto ad un gruppo, e magari di fiducia, al solo scopo di acquisire i relativi vantaggi contributivi), risulta di difficile attuabilità per il datore di lavoro la conoscibilità o meno di precedenti rapporti a tempo indeterminato da parte del lavoratore nei sei mesi precedenti. A ciò si potrebbe (forse) ovviare con una autocertificazione rilasciata dal lavoratore, ma con tutte le incertezze del caso in capo al datore di lavoro che è il beneficiario dell'esonero contributivo e che non può certo essere liberato, in termini di responsabilità, dalla autocertificazione del lavoratore.

Parimenti risulta difficoltosa, per il datore di lavoro che assume e per il suo consulente del lavoro, la verifica se in precedenti rapporti di lavoro il lavoratore abbia già fatto conseguire a un precedente datore di lavoro l'esonero contributivo in questione. D'altra parte, dal momento che tali rapporti risulterebbero comunque inevitabilmente cessati, non si comprende in quale modo la successiva assunzione potrebbe rappresentare una qualsiasi elusione, trattandosi di assunzioni ovviamente effettuate soltanto nell'anno 2015 (unico anno di insorgenza del diritto allo sgravio in esame). Inoltre, stante l'espressione perentoria utilizzata dal legislatore, sembrerebbe che anche solo il godimento del beneficio per pochi giorni (ad esempio un rapporto a tempo indeterminato che cessasse in periodo di prova) determinerebbe l'esclusione dalla possibilità di fruirne in un successivo rapporto, magari più stabile, vanificando in tal modo uno degli scopi principali della norma.

Va infine notato come l'unico elemento discrezionale sia rappresentato dalla assenza di precedenti contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, potendosi pertanto ipotizzare (sia pure con le riserve del caso) che un lavoratore occupato in precedenza dal datore di lavoro con rapporto (anche cessato da poco) di lavoro subordinato a termine o di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, possa ora essere rioccupato dal medesimo datore con gli sgravi in argomento; persiste, invece, un dubbio, che dovrà essere risolto dalla prassi amministrativa, per quanto concerne le eventuali trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti di lavoro a termine in essere, in quanto la norma parla di "nuovi" contratti di lavoro; va, inoltre, evidenziato che, a differenza della logica sottostante a

passati incentivi alle assunzioni, il *bonus* in esame non appare collegato né ad un incremento occupazionale, né al mantenimento del rapporto di lavoro per un certo arco temporale durante o al termine del periodo agevolato.

Non risulta, tuttavia, comprensibile la chiusura della legge di stabilità 2015 nei confronti dei lavoratori assunti a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti *tout court*: gli stessi, se licenziati ad esempio per giustificato motivo oggettivo connesso alla crisi economica in atto (ad esempio, per riduzione di personale o chiusura aziendale, casistiche certamente non rare nella presente stagione) da un'azienda il cui inquadramento contributivo o la dimensione aziendale non dessero diritto alla iscrizione alle liste di mobilità, si troverebbero in estrema difficoltà al reinserimento al lavoro, in una posizione di assoluto sfavore rispetto ai lavoratori destinatari della nuova agevolazione in commento, sia – appunto – per la parte di *benefit* alla assunzione, sia in considerazione degli altri fattori potenzialmente penalizzanti (ad es. età, livelli retributivi e professionali, esigenze personali consolidate).

In ogni caso l'esonero non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente. Circostanza questa che potrebbe far nascere il dubbio relativamente alla applicazione o meno della disciplina comunitaria degli aiuti c.d. *de minimis* di cui ai regolamenti CE n. 1407/2013 e n. 1408/2013 (cfr. anche la circolare Inps n. 15 del 29 gennaio 2014). Trattandosi di misura di carattere generale e non selettivo, almeno ai sensi di quanto dichiarato dal Governo, si ritiene non applicabile il regime *de minimis* posto che non si dovrebbe trattare di aiuto di Stato.

Per quanto attiene al settore agricolo il comma 119 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2014, n. 190, stabilisce che «le disposizioni di cui al comma 118 si applicano, nei limiti delle risorse indicate al comma 120, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione dei contratti di apprendistato, decorrenti dal 1° gennaio 2015 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015, con esclusione dei lavoratori che nell'anno 2014 siano risultati occupati a tempo indeterminato e relativamente ai lavoratori occupati a tempo determinato che risultino iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 250 giornate con riferimento all'anno solare 2014».

In pratica, l'esenzione contributiva nel settore agricolo riguarda sempre (con analoghe caratteristiche a quelle già esaminate) i contratti di lavoro a tempo indeterminato attivati nel 2015 dalle imprese del settore agricolo, intendendosi (ad avviso di chi scrive e in attesa di future delucidazioni) solo quelle agricole in senso stretto, senza l'estensione alle aziende industriali di trasformazione

dei prodotti agricoli. Per tale settore vi sono tuttavia alcune differenze. Anzitutto l'agevolazione non si applica ai lavoratori che per tutto il 2014 siano stati occupati a tempo indeterminato <sup>(25)</sup> ed inoltre per quelli che siano stati occupati a tempo determinato per almeno 250 giornate, sempre con riferimento all'anno 2014 (da intendersi evidentemente come "anno civile" e non, nella dizione piuttosto equivoca della norma, come anno solare).

In assenza di ulteriori specificazioni normative, deve ritenersi che l'esclusione operi per qualsiasi tipo di occupazione con le caratteristiche predette e non solo per l'occupazione in attività agricole. Inoltre, qui l'agevolazione è sottoposta a un limite di spesa ben preciso, indicato nel successivo comma 120, rispetto al quale, ancorché non siano ancora state chiarite le concrete modalità operative, probabilmente, come già in casi analoghi, si rischierà di generare complessi meccanismi di controllo e di riserva (già intuibili dal dettato normativo), che renderanno inevitabilmente più incerto e complesso l'accesso a tali benefici, riducendone quindi le prospettive di attrazione.

Tornando alla lettura della misura di esonero, altro dubbio interpretativo riguarda l'applicazione, accanto ai criteri stabiliti dalla stessa legge 23 dicembre 2014, anche dei parametri antielusivi previsti in materia di fruizioni di incentivi pubblici dall'articolo 4, comma 12, della legge 28 giugno 2012, n. 92, che tuttavia non vengono espressamente richiamati dalla legge di stabilità per il 2015 <sup>(26)</sup>. È chiaro che l'applicazione di questi ulteriori vincoli, su cui

---

<sup>(25)</sup> A differenza del settore generale, pertanto (e con una certa asimmetria fra le due norme), stando al tenore letterale della norma il datore di lavoro agricolo fruirebbe dell'agevolazione in argomento anche assumendo (nel 2015) un lavoratore che fosse già stato assunto (sempre nel 2015) a tempo indeterminato, magari anche godendo dell'agevolazione in argomento.

<sup>(26)</sup> L'Inps, con circ. n. 137 del 12 dicembre 2012 ha analizzato, a titolo esplicativo, quanto statuito dalla legge, secondo cui gli incentivi non spettano se: l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo giuridico di assumere preesistente, così come determinato da norme di legge o di contrattazione collettiva (la disposizione specifica che gli incentivi vengono esclusi anche se il lavoratore che ha diritto all'assunzione obbligatoria viene utilizzato mediante contratto di somministrazione di lavoro); l'assunzione viola il diritto di precedenza, previsto dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore, che sia stato licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o sia cessato da un rapporto di lavoro a termine (in questa ipotesi di esclusione gli incentivi non spettano anche quando, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione di lavoro, l'utilizzatore non ha offerto preventivamente la riassunzione al lavoratore titolare di uno specifico diritto di precedenza in quanto licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine in precedenza); la circ. Inps n. 137/2012 ha portato ad esempio un diritto di precedenza da contrattazione collettiva, con riferimento al CCNL Servizi di Pulizie che prevede, in caso di cambio di appalto, l'obbligo in capo all'azienda che subentra di assumere i dipendenti dell'azienda precedente; il datore di lavoro (o l'utilizzatore con contratto di somministrazione) ha in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o ad una

dovrà rapidamente esprimersi la prassi amministrativa, complicherebbe non poco l'applicazione di uno schema di incentivazione che, nelle intenzioni del legislatore, deve essere snello e di immediata attuazione. L'eventuale applicazione dell'articolo 4, comma 12, della legge 28 giugno 2012, n. 92, implicherebbe infatti che l'assunzione agevolata:

- a) non sia avvenuta in base ad un obbligo stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva;
- b) non violi un diritto di precedenza stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva;
- c) non riguardi mansioni relative a personale in sospensione connessa a crisi o riorganizzazione aziendale;
- d) non riguardi lavoratori che siano stati licenziati nei sei mesi precedenti da un datore che al momento del licenziamento presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore che assume, oppure sia in condizione di collegamento o controllo con quest'ultimo.

Peraltro, non deve sfuggire che il meccanismo operato dal combinato disposto della legge delega, come attuata dallo schema di decreto delegato adottato il 24 dicembre 2014, con la legge n. 190/2014 finirebbe senza dubbio alcuno per spostare l'attenzione dei datori di lavoro e dei loro consulenti legali non già su una maggiore occupazione (come nelle attese del Governo), ma soltanto su una più conveniente modalità di occupare i lavoratori che sarebbero stati comunque (o che sono già stati) assunti con contratti di lavoro a termine <sup>(27)</sup>, piuttosto che con apprendistato o ancora con contratti parasubordinati o quasi-autonomi come le collaborazioni coordinate e continuative, le associazioni in

---

riorganizzazione aziendale, ad eccezione delle ipotesi in cui l'assunzione o la trasformazione del rapporto di lavoro (o la somministrazione) sono finalizzate a far acquisire professionalità «sostanzialmente diverse» rispetto a quelle in possesso dei lavoratori sospesi oppure viene effettuata presso una differente unità produttiva; si riferisce a lavoratori che sono stati licenziati, nei 6 mesi precedenti, da un datore di lavoro che presenta, al momento del licenziamento, assetti proprietari «sostanzialmente coincidenti» con quelli del datore di lavoro che procede alla nuova assunzione ovvero risulta con il nuovo datore di lavoro in rapporto di collegamento o di controllo societario (con riferimento alla somministrazione di lavoro le condizioni di coincidenza, collegamento o controllo si applicano anche all'utilizzatore).

<sup>(27)</sup> In questa prospettiva vedi anche l'analisi operata dal Servizio di Bilancio del Senato che nella nota n. 71 (dicembre 2014) sottolinea espressamente che l'effetto di questa tipologia di sgravio, così come costruita, «stante la rilevanza e la significatività dell'incentivo è presumibile e prudentiale valutare un effetto incentivante, con riduzioni di assunzioni a contribuzione piena (a tempo determinato, ad esempio) verso la tipologia di contratto a tempo indeterminato incentivato».



partecipazione con apporto di lavoro e le collaborazioni in partita IVA, posto che il nuovo incentivo triennale non è vincolato al mantenimento in organico del lavoratore per un tempo predeterminato.

#### L'esonero contributivo in sintesi

<b>Generale</b>	
<b>Datori di lavoro</b>	La generalità dei datori di lavoro privati, anche non imprenditori, esclusi i datori di lavoro agricoli, con limitazione, secondo l'ordine cronologico delle istanze, in caso di risorse insufficienti.
<b>Assunzioni</b>	Solo per i nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato stipulati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Rimangono in ogni caso esclusi i contratti di apprendistato e quelli di lavoro domestico.
<b>Beneficio</b>	L'esonero contributivo riguarda i soli contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e interessa un arco temporale massimo di 36 mesi per un importo complessivamente non superiore nel massimo a 8.060 euro su base annua. In ogni caso l'esonero non riguarda i premi e contributi dovuti all'Inail.
<b>Status dei lavoratori</b>	L'esonero contributivo non spetta se: <ul style="list-style-type: none"> <li>– il lavoratore è stato occupato a tempo indeterminato nei 6 mesi precedenti presso qualsiasi datore di lavoro;</li> <li>– il lavoratore è stato occupato dallo stesso datore di lavoro o da società controllate o collegate in un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato nei mesi da ottobre a dicembre 2014 (vale a dire nei 3 mesi precedenti l'entrata in vigore della legge n. 190/2014);</li> <li>– per il lavoratore per il quale il beneficio è stato usufruito in relazione ad una precedente assunzione a tempo indeterminato.</li> </ul>
<b>Divieto cumulo</b>	L'esonero non è cumulabile con altri incentivi, sgravi, esoneri o riduzioni previsti dalla normativa.
<b>Settore agricolo</b>	
<b>Datori di lavoro</b>	La generalità dei datori di lavoro agricoli (si ritiene che in tale categoria non siano comprese le industrie di trasformazione dei prodotti agricoli o di allevamento).
<b>Assunzioni</b>	Solo per i nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato stipulati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Esclusi i contratti di apprendistato.
<b>Beneficio</b>	L'esonero contributivo riguarda i soli contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e interessa un arco temporale massimo di 36 mesi per un importo complessivamente non superiore nel massimo a 8.060 euro su base annua. In

		ogni caso l'esonero non riguarda i premi e contributi dovuti all'Inail.
<b>Limite spesa</b>	<b>di</b>	È stabilito un tetto massimo di fruizione, a livello nazionale. In caso di risorse insufficienti, si procede secondo l'ordine cronologico delle istanze.
<b>Status lavoratori</b>	<b>dei</b>	L'esonero contributivo non spetta se il lavoratore è stato occupato nel 2014 presso qualsiasi datore di lavoro (anche non del settore agricolo): – a tempo indeterminato; – a tempo determinato per almeno 250 giorni.
<b>Divieto cumulo</b>	<b>di</b>	L'esonero non è cumulabile con altri incentivi, sgravi, esoneri o riduzioni previsti dalla normativa.

## 1.2. La deducibilità ai fini Irap del costo del lavoro

Quanto alla deducibilità ai fini Irap del costo complessivo per i lavoratori subordinati occupati a tempo indeterminato prevista dal comma 20 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2014, n. 190, appare opportuno richiamare alcuni recenti interventi che si sono mossi nella medesima direzione di quello ora delineato dalla legge di stabilità per il 2015 e che vi si aggiungono.

Si pensi, in particolare alla applicazione a regime delle deduzioni Irap per l'incremento di base occupazionale di cui all'articolo 1, comma 132, della legge n. 147/2013 (deduzioni dall'imponibile Irap fino a 15 mila euro per lavoratore assunto con incremento della base occupazionale), nonché alla deducibilità ai fini Irap per determinate categorie di lavoratori (in particolare per agevolare l'assunzione di lavoratrici e giovani sotto i 35 anni) di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, e all'articolo 1, commi 483-485, della legge n. 228/2012.

Da sottolineare, peraltro, che con effetto retroattivo viene ripristinata per il 2014 l'aliquota Irap precedentemente in vigore, pari al 3,9%, in luogo della riduzione al 3,5%, che era stata determinata dal decreto-legge n. 66/2014, convertito dalla legge n. 89/2014.

La legge n. 190/2014 sceglie di premiare, differenziandola, ancora una volta e in maniera qui generalizzata, la stabile occupazione, proponendo per il 2015 la totale deducibilità del costo complessivo del lavoro a tempo indeterminato – dedotti, ovviamente, gli oneri già non computabili ai fini Irap e le altre

agevolazioni e deduzioni previste dalla legge – <sup>(28)</sup>, penalizzando (con il ritorno alla previgente aliquota) il datore di lavoro che utilizzi altre tipologie di forza-lavoro (lavoro a tempo determinato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, associazione in partecipazione con apporto di lavoro, lavoro autonomo occasionale).

La penalizzazione si rende ancor più evidente se si pensa che, nel contempo, viene stabilito per le imprese senza dipendenti uno sconto del 10% dell'Irap (in buona sostanza, di fatto il ripristino dell'aliquota ridotta del 3,5%) utilizzabile, tuttavia, quale credito di imposta (quindi con i limiti di compensazione previsti dalle norme vigenti) e con la possibilità di compensazione a partire dal 2016.

### **3. Il sistema di incentivazione per assumere a tempo indeterminato**

Collegato al nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, consistente in una obiettiva agevolazione “in uscita”, stante il processo di monetizzazione crescente in base alla anzianità di servizio del lavoratore licenziato, il disegno complessivo degli incentivi economici “in ingresso” (agevolazioni fiscali e contributive) determina senza dubbio un quadro di convenienze di assoluto favore verso la scelta del datore di lavoro di fare ricorso, almeno per l'anno 2015 al contratto a tempo indeterminato.

Ciò non soltanto verso i *competitor* classici quali i contratti a termine, pure rivisitati nella prima avvisaglia del *Jobs Act* con il già richiamato decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, o i contratti parasubordinati (lavoro a progetto, co.co.co. ed associazione in partecipazione con apporto di lavoro), ma addirittura anche con le assunzioni agevolate già in essere (come mobilità e apprendistato, per fare due esempi), per non parlare dei bonus occupazionali previsti dal Governo nell'ambito del controverso programma europeo *Garanzia Giovani* <sup>(29)</sup>. L'unico schema di ingresso che

---

<sup>(28)</sup> La norma ammette in deduzione «la differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e le deduzioni spettanti», con la conseguenza che in taluni casi (lavoratore fino a 35 anni di età, lavoratrice, lavoratore occupato nelle regioni del Mezzogiorno) l'incentivo avrà scarso o nullo rilievo perché assorbito, appunto, da deduzioni comunque spettanti; nello stesso senso anche la circ. n. 1 del 7 gennaio 2015 della Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, 27.

<sup>(29)</sup> Il riferimento è specificamente al decreto direttoriale n. 1709 dell'8 agosto 2014, sul quale si veda la circ. Inps n. 118 del 3 ottobre 2014 che ha chiarito le relative modalità operative. Va, peraltro, rilevato che, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del decreto direttoriale n. 1709 dell'8 agosto 2014, i bonus occupazionali di *Garanzia Giovani* non sono cumulabili con nessuna altra

non viene scalfito dal nuovo gioco delle convenienze riorientato in favore del contratto a tempo indeterminato è quello dei tirocini formativi e di orientamento (i c.d. *stage* aziendali) che, plausibilmente, continueranno a rappresentare il principale canale di ingresso dei giovani per il loro minor costo complessivo <sup>(30)</sup>, confermando così l'impressione di una misura, quella della legge di stabilità per il 2015, che finirà per penalizzare i gruppi più svantaggiati sul mercato del lavoro.

Quanto alla "concorrenza" di altre tipologie contrattuali appare utile operare, in via meramente esemplificativa, qualche raffronto di tipo operativo in merito.

### 3.1. Una esemplificazione per l'industria metalmeccanica e per il commercio

A fronte di una medesima retribuzione annua lorda (RAL) di euro 21 mila, per un operaio del settore industriale, ponendo ad esempio una ditta con oltre 15 dipendenti, CCNL Industria Metalmeccanica, tasso Inail medio 37 per mille, si hanno i seguenti raffronti in termini di costo del lavoro:

tipo di rapporto	costo annuo azienda + Irap	risparmio annuo e max (rispetto a standard)	costo eventuale dismissione a 36 mesi (ind. + Aspi) ****
assunzione standard a t. indeterminato	31.150 (costo standard)	0 + eventuale "Garanzia Giovani"	22.485
assunzione a t. indeterminato con il	23.335 (compr. Tfr e Inail)	7.815 annui 23.445 per 36 mesi	22.485

forma di incentivo all'assunzione di natura economica o contributiva. Su *Garanzia Giovani* cfr., in generale, si vedano i contributi e i documenti raccolti nello [Speciale Garanzia Giovani](#) in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

<sup>(30)</sup> Cfr. G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2013, n. 16, e ivi 350-358, U. BURATTI, F. FAZIO, *Lotta agli abusi e sostegno economico: un paradosso tutto italiano*, contenente una analisi degli indennizzi previsti a livelli regionale per l'impiego di tirocinanti.

nuovo regime "legge di stabilità"			
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità" e contratto a tutele crescenti	23.335 (compr. Tfr e Inail)	7.815 annui 23.445 per 36 mesi	Da 6.735 a 11.985
Assunzione a tempo determinato	31.485	- 335 annui (maggior costo per ctb. agg. tempo determinato) + eventuale "Garanzia Giovani"	0
Apprendistato *	24.655	6.495 annui 19.485 per 36 mesi (25.9810 se confermato a t. indeterminato al termine appr.) + eventuale "Garanzia Giovani"	1485
Lav. in mobilità (ass. a tempo indeterminato)	24.665	6.495 annui 9.742 per 18 mesi (+ aspettanza, variabile, max 9.650 circa per 18 mesi)	Da 6.735 a 11.985 (se applicazione tutele crescenti)
Lav. in mobilità (ass. a tempo determinato + trasformazione a t. ind.)	24.665	6.495 annui 12.990 (per 24 mesi se conf. a t. indeterminato) (+ aspettanza, variabile, max 6.430 circa per 12 mesi)	0 se a termine Da 6.735 a 11.985 (se applicazione tutele crescenti)
Contratto a progetto **	27.100  <i>29.030 (se inserito lordo agg. pari a importo Tfr)</i>	4.050 annui  <i>2.120 annui</i>	0 (+ possibile contenzioso)
Ass. in partecipazione ***	26.020	5130 annui	0 (+ possibile contenzioso)
* per apprendistato, fatto riferimento a medesima RAL considerata costante per raffronto con le altre			

tipologie

\*\* inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto a progetto non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015.

\*\*\* inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto di a.i.p. non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015 e considerato utile spettante = a RAL 21.000.

\*\*\*\* Per raffronto, ipotizzato come normale costo dismissione 12 mesi (una annualità)

Un raffronto simile potrebbe essere fatto anche per un impiegato di una azienda commerciale con 20 dipendenti, con la medesima RAL di 21 mila euro (corrispondente circa alla retribuzione annua lorda di un 5° livello del CCNL Terziario-commercio) ed un tasso Inail del 4 per mille (amministrativo-rischio elettrico).

tipo di rapporto	costo annuo azienda + Irap	risparmio annuo e max (rispetto a standard)	costo eventuale dismissione a 36 mesi (ind. + Aspi) ****
assunzione standard a t. indeterminato	29.400 (costo standard)	0 + eventuale "Garanzia Giovani"	22.485
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità"	22.650 (compr. Tfr e Inail)	6.750 annui 20.250 per 36 mesi	22.485
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità" e contratto a tutele crescenti	22.650 (compr. Tfr e Inail)	6.750 annui 20.250 per 36 mesi	Da 6.735 a 11.985
Assunzione a tempo determinato	29.800	- 400 annui (maggior costo per ctb. agg. tempo determinato) + eventuale "Garanzia Giovani"	0
Apprendistato *	25.000	4.400 annui 13.200 per 36 mesi	1485

		(17.600 se confermato a t. indeterminato al termine appr.) + eventuale "Garanzia Giovani"	
Lav. in mobilità (ass. a tempo indeterminato)	25.100	4.300 annui 6.450 per 18 mesi (+ spettanza, variabile, max 9.650 circa per 18 mesi)	Da 6.735 a 11.985 (se applicazione tutele crescenti)
Lav. in mobilità (ass. a tempo determinato + trasformazione a t. ind.)	25.100	4.300 annui 8.600 (per 24 mesi se conf. a t. indeterminato) (+ spettanza, variabile, max 6.430 circa per 12 mesi)	0 se a termine Da 6.735 a 11.985 (se applicazione tutele crescenti)
Contratto a progetto **	26.400  28.350 (se inserito lordo agg. pari a importo Tfr)	3.000 annui  1.050 annui	0 (+ possibile contenzioso)
Ass. in partecipazione ***	25.650	3750 annui	0 (+ possibile contenzioso)
<p>* per apprendistato, fatto riferimento a medesima RAL considerata costante per raffronto con le altre tipologie</p> <p>** inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto a progetto non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015</p> <p>*** inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto di a.i.p. non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015 e considerato utile spettante = a RAL 21.000</p> <p>**** Per raffronto, ipotizzato come normale costo dismissione 12 mesi (una annualità)</p>			

Come è dato vedere dalle tabelle che precedono, nella combinazione di agevolazioni e comprendendo anche lo sconto Irap, il nuovo contratto a tempo indeterminato risulta la forma di assunzione di gran lunga più conveniente, seppure a uno scarno esame, eminentemente pratico e privo di prospettive.

Si tratta, peraltro, di una modalità di assunzione non sottoposta a particolari oneri burocratici (per lo meno, del tutto identici ad una normale assunzione) ed assolutamente priva di rischi gestionali prevedibili (come quelli riguardanti, ad

esempio, un utilizzo “dubbio” di una tipologia contrattuale come l’associazione in partecipazione o la collaborazione coordinata e continuativa). Se poi si confrontano i suddetti dati con il prevedibile “costo” di un licenziamento <sup>(31)</sup>, secondo quanto previsto dallo schema di decreto sul contratto a tutele crescenti adottato dal Consiglio dei Ministri il 24 dicembre 2014, è facile prevedere al termine dei 36 mesi “agevolati” un costo di dismissione <sup>(32)</sup> pari a due mensilità per anno lavorativo (individuato come limite minimo) fino a un massimo di 24 mensilità per i datori di lavoro con oltre 15 dipendenti (art. 3 dello schema di decreto legislativo), ovvero pari a una mensilità per anno lavorativo (limite minimo) fino a un massimo di 6 mensilità per le aziende fino a 15 dipendenti (articolo 9 dello schema di decreto legislativo).

D’altra parte, ove il lavoratore aderisse alla offerta di conciliazione proposta dall’azienda ai sensi dell’articolo 6 dello schema di decreto legislativo <sup>(33)</sup>, l’importo a carico del datore di lavoro sarebbe pari a una mensilità per ogni

---

<sup>(31)</sup> Fra i costi del licenziamento, d’altro canto, rientra quanto specificamente previsto dai commi da 31 a 35 dell’art. 2 della l. n. 92/2012 che hanno introdotto un contributo aggiuntivo a carico dei datori di lavoro per tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti a far data dal 1° gennaio 2013. Il contributo (c.d. *ticket licenziamento*) è dovuto nella misura pari al 41% del massimale mensile di ASpI per ogni anno di anzianità aziendale negli ultimi tre anni ed è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato per qualsiasi causa diversa dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore. In questo senso, il *ticket* può essere in parte assimilato a una sorta di “*firing tax*”, seppure finalizzata non già direttamente alla ricollocazione del lavoratore licenziato, ma al parziale finanziamento dell’ASpI (vedi il contributo di Michele Tiraboschi sul contratto di ricollocazione che segue). Peraltro, solo fino al 31 dicembre 2015 il contributo non è dovuto nei seguenti casi: a) 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; b) interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere. Lo stesso contributo previsto per i licenziamenti individuali opera anche nel caso dei licenziamenti collettivi, tranne che sia dovuto il contributo di cui all’art. 5, comma 4, della l. 23 luglio 1991, n. 223, ma soltanto fino al 31 dicembre 2016, mentre a far data dal 1° gennaio 2017, nei casi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale (art. 4, comma 9, l. n. 223/1991) non è stata fatta oggetto di accordo sindacale, il contributo è triplicato.

<sup>(32)</sup> Evidentemente i costi di “*severance payment*” vengono qui presi in considerazione ed esaminati nella consapevolezza che essi non rappresentano una vera e propria “indennità di licenziamento” per la “separazione” dall’azienda, ma soltanto il “prezzo”, a titolo di indennizzo, del licenziamento ingiustificato (“*unfair*”).

<sup>(33)</sup> In argomento si veda il contributo di Flavia Pasquini che segue.



anno di servizio (comunque non inferiore a due e non superiore a 18 mensilità) se occupa oltre 15 dipendenti ovvero pari a mezza mensilità per ogni anno di servizio (comunque non inferiore a una mensilità con un massimo di 6 mensilità) se occupa fino a 15 dipendenti; inoltre la somma ridotta a seguito di conciliazione appare appetibile per il lavoratore (oltre ch  per la rapidit  della definizione del contenzioso senza aggravio di spese) anche a fronte della totale esenzione fiscale, non costituendo l'importo percepito reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, mentre il previsto esonero contributivo rappresenta null'altro che un mero rafforzamento di un concetto gi  attualmente acquisito.

Pertanto, ammesso – e non concesso – che il datore di lavoro voglia assolutamente avere la “certezza” <sup>(34)</sup> di interruzione del rapporto, volendo esemplificare sulla base dei parametri precedenti (RAL 21.000, una mensilit  di fatto pari ad euro 1.750) il costo di dismissione dopo 3 anni sarebbe pari al massimo a euro 11.985, importo comprensivo anche del contributo di finanziamento ASpI; tuttavia lo sconto fiscale, su retribuzioni medio-basse rende abbastanza appetibile per il lavoratore (senza alea relativa ai tempi del giudizio, alle spese del contenzioso, alla ritassazione) l'accettazione della offerta ridotta, portando il costo azienda a 6.735 euro, quota che, come si vede, non eguaglia neppure il “risparmio” di un solo anno e mantiene il contratto a tutele crescenti in assoluta competizione con altre scelte gestionali.

### 3.2. Una esemplificazione per il settore meccanico dell'artigianato

Una altra utile tabella di raffronto potrebbe essere esperita con le seguenti ipotesi: medesima RAL (21 mila euro), settore artigiano, CCNL Artigianato metalmeccanico, ditta con 8 dipendenti, tasso Inail elevato a 100 per mille.

tipo di rapporto	costo annuo azienda + Irap	risparmio annuo e max (rispetto a standard)	costo eventuale dismissione a 36 mesi (ind. + Aspi) ****

<sup>(34)</sup> Certezza che  , comunque, condizionata ai criteri di salvaguardia previsti dalle leggi vigenti, per cui il rapporto non potr  essere interrotto (fino al termine della protezione legale), ad esempio, per la dipendente che abbia contratto matrimonio da meno di un anno, per la lavoratrice madre dal concepimento e sino ad un anno di vita del bambino, per il lavoratore e/o la lavoratrice in malattia e/o infortunio sino al termine dell'eventuale comports.

assunzione standard a t. indeterminato	31.700 (costo standard)	0 + eventuale "Garanzia Giovani"	11.985
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità"	24.855 (compr. Tfr e Inail)	6.845 annui 20.535 per 36 mesi	11.985
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità" e <b>contratto a tutele crescenti</b>	24.855 (compr. Tfr e Inail)	6.845 annui 20.535 per 36 mesi	Da 4.110 a 6.735
Assunzione a tempo determinato	32.050	- 350 annui (maggior costo per ctb. agg. tempo determinato) + eventuale "Garanzia Giovani"	0
Apprendistato *	22.555	9.145 annui 27.435 per 36 mesi 45.725 per 60 mesi (+ 9.145 se confermato a t. indeterminato al termine appr.)	1.485
Lav. in mobilità (ass. a tempo indeterminato)	26.955	4.745 annui 7.118 per 18 mesi (+ aspettanza, variabile, max 9.650 circa per 18 mesi)	Da 4.110 a 6.735
Lav. in mobilità (ass. a tempo determinato + trasformazione a t. ind.)	26.955	4.745 annui 9.490 (per 24 mesi se conf. a t. indeterminato) (+ aspettanza, variabile, max 6.430 circa per 12 mesi)	0 se a termine Da 4.110 a 6.735
Contratto a progetto **	27.750  29.800 (se inserito lordo agg. pari a importo Tfr)	3.950 annui  1.900 annui	0 (+ possibile contenzioso)

Ass. in partecipazione ***	26.700	5.000 annui	0 (+ possibile contenzioso)
<p>* per apprendistato, fatto riferimento a medesima RAL considerata costante per raffronto con le altre tipologie</p> <p>** inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto a progetto non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015</p> <p>*** inserito per mera ipotesi di raffronto, il contratto di a.i.p. non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015 e considerato utile spettante = a RAL 21.000</p> <p>**** Per raffronto, ipotizzato come normale costo dismissione 3 mesi (ditta sino 15 dipendenti)</p>			

Rispetto alla prima tabella esposta, proviamo invece ora a raddoppiare la RAL a 42 mila euro annui, invariati gli altri parametri, ipotizzando in tal modo l'assunzione di una professionalità elevata (ed escludendo pertanto la voce relativa all'apprendistato).

tipo di rapporto	costo annuo azienda + Irap	risparmio annuo e max (rispetto a standard)	costo eventuale dismissione a 36 mesi (ind. + Aspi) ****
assunzione standard a t. indeterminato	62.060 (costo standard)	0	43.485
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità"	54.000 (compr. Tfr e Inail)	8.060 annui 24.180 per 36 mesi	43.485
assunzione a t. indeterminato con il nuovo regime "legge di stabilità" e contratto a tutele crescenti	54.000 (compr. Tfr e Inail)	8.060 annui 24.180 per 36 mesi	da 11.985 a 22.485 *****
Assunzione a tempo determinato	63.000	- 940 annui (maggior costo per ctb. agg. tempo determinato)	0
Lav. in mobilità (ass. a tempo indeterminato)	50.900	11.160 annui 16.740 per 18 mesi (+ spettanza, variabile, max 9.650 circa per 18)	da 11.985 a 22.485 (se applicazione tutele crescenti)

		mesi)	
Lav. in mobilità (ass. a tempo determinato + trasformazione a t. ind.)	50.900	11.160 annui 22.320 (per 24 mesi se conferma a t. indeterminato) (+ speranza, variabile, max 6.430 circa per 12 mesi)	0 se a termine da 11.985 a 22.485 (se applicazione tutele crescenti)
Contratto a progetto **	53.700  <i>57.630 (se inserito lordo agg. pari a importo Tfr)</i>	8.360 annui  <i>4.430 annui</i>	0 (+ possibile contenzioso)
Ass. in partecipazione ***	51.960	10.100 annui	0 (+ possibile contenzioso)
<p>** inserito per mera ipotesi di raffronto , il contratto a progetto non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015</p> <p>*** inserito per mera ipotesi di raffronto , il contratto di a.i.p. non deve intendersi fungibile con forme contrattuali subordinate; inoltre non vi è Tfr. Fatto riferimento ad aliquota 2015 e considerato utile spettante = a RAL 42.000</p> <p>**** Per raffronto, ipotizzato come normale costo dismissione 12 mesi (una annualità)</p> <p>***** Il gap fra indennità minima e massima (+ spese) può non essere “compensato” dall’esenzione fiscale</p>			

Dalla esposizione e dal confronto dei dati delle tabelle proposte si possono ricavare alcune osservazioni generali e di principio sugli effetti incentivanti derivanti dall’esonero contributivo e dai costi complessivi del licenziamento del lavoratore:

- come intuibile, essendo il vantaggio contributivo previsto dalla legge di stabilità 2015 limitato al tetto annuo di 8.060 euro, l’ottimizzazione dei vantaggi con tale tipo di assunzione si ottiene fino ad una retribuzione annua lorda di circa 24 mila euro; al contrario, più ci si allontana, in incremento, da tale cifra di riferimento e più il vantaggio contributivo risulta sensibilmente ridotto anche in ragione dei possibili costi incrementati di un eventuale licenziamento; ne consegue che l’esonero contributivo introdotto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 – a differenza della legge n. 407/1990 – agevola sensibilmente soltanto le assunzioni dei livelli contrattuali e professionali più bassi;

- un altro fattore da tenere in debita considerazione è dato dalla incidenza del tasso Inail (che non sconta l'esenzione della legge n. 190/2014), il quale se più elevato pesa discretamente sul vantaggio fra un tipo di assunzione agevolata e l'altro (ad esempio, con riferimento ai costi Inail il contratto di apprendistato è di fatto esente, essendo la contribuzione ai fini assicurativi ricompresa nell'aliquota contributiva ai fini Inps);
- rispetto al contratto a tempo indeterminato “sgravato”, l'apprendistato mantiene un buon livello di competizione, oltre a quanto osservato al punto precedente, laddove sia prevedibile una durata di almeno tre anni; al contrario, più si riduce tale periodo (per mansioni semplici, per titolo di studio del lavoratore, per previsioni del CCNL o perché l'assunzione sconta precedenti periodi di apprendistato) più diventa maggiormente appetibile il nuovo contratto a tempo indeterminato;
- la competitività del costo dei contratti parasubordinati rischia di dissolversi del tutto, nel paragone con il nuovo contratto a tempo indeterminato, specialmente per quelle forme utilizzate in maniera “impropria”, e quindi foriere di ulteriori costi e complicazioni in seguito ad eventuale contenzioso amministrativo e giudiziario, più nutrito dopo le previsioni della legge n. 92/2012, seppure una convenienza marginale possa ancora essere individuata nelle aziende di più grandi dimensioni;
- strumenti di inserimento (come il tirocinio lavorativo, non compreso nelle tabelle precedenti perché non può essere considerato un contratto di lavoro in senso stretto) per un semestre circa mantengono appieno la loro convenienza e vantaggiosità; dopo tale data, prevedibilmente, sarà da verificare se e quanto sia più utile procedere direttamente con un contratto a tempo indeterminato, atteso che i vantaggi contributivi sono previsti solo per assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2015;
- l'osservazione del punto precedente fa comprendere come lo “sfasamento” delle varie forme di approccio al lavoro (dei giovani o dei meno giovani) determinato dal confronto con i nuovi vantaggi previsti dalla legge di stabilità 2015 è assolutamente temporaneo e (salvo proroghe dell'agevolazione per gli anni a venire, difficilmente ipotizzabili data la scarsa sostenibilità finanziaria) la situazione tenderà a ripresentarsi dal

2016 più o meno nelle modalità già note nel 2014 (salvo le prossime riforme annunciate);

- un punto fondamentale – e ben visibile dalle tabelle proposte – consiste nella circostanza che il vantaggio delle nuove assunzioni a tempo indeterminato “regge” bene soltanto se sostenuto dalla contemporanea introduzione del contratto a tutele crescenti, quindi dalla riduzione dei possibili costi “in uscita” per l’azienda. Rispetto alle decisioni che le aziende stanno prendendo nei primi giorni del 2015 (è noto il “giro di boa” del fine anno, per cui molti contratti scadono al 31 dicembre e diverse decisioni vengono prorogate proprio ad inizio dell’anno nuovo) risulta quindi estremamente penalizzante che il decreto legislativo in materia di tutele crescenti ancora non sia stato reso operativo.

In conclusione, e sia pure dando per scontata l’approvazione del decreto delegato sul contratto a tutele crescenti, le nuove mosse stabilite dalle riforme messe in campo non sembrano puntare a risultati stabili, ma, ancora una volta, a “sparigliare le carte” nell’immediato (sia pure con un certo margine di interesse e di possibile risultato positivo) nell’ambito di una stagnazione economica e lavorativa alla quale si tenta di dare una “scossa”.

Parallelamente, si cerca di “compensare” sul versante economico la possibile semplificazione normativa annunciata e consistente (con buona probabilità) in una drastica riduzione delle forme di inquadramento della prestazione lavorativa, con un particolare riguardo ai rapporti di natura autonoma e parasubordinata che potrebbero finire per avere uno spazio residuale, perdendo, almeno nell’immediato, il tradizionale *appeal* di vantaggiosità economica.

Non risulta di facile comprensione, se non in vista della incentivazione alla riduzione del contenzioso giudiziale, la totale esenzione fiscale, gravante in discreta misura sui conti pubblici, prevista nello schema di decreto delegato in funzione dell’offerta ridotta in sede transattiva (pari sostanzialmente al 50% dell’importo stabilito dalla legge per quanto attiene alle imprese di maggiori dimensioni), peraltro con modalità (consegna *brevi manu* di “assegno circolare”) piuttosto “datata” in tempi di generalizzata tracciabilità dei flussi finanziari <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Analoga incentivazione (senza la pericolosa deriva di congegni costruiti *ad hoc* a fini meramente elusivi) sarebbe stata perseguibile con la fissazione di una aliquota fiscale ridotta, pari a circa la metà di quella applicata di norma (in sostanza fra il 12,5% ed il 15%) ed applicata a titolo definitivo, senza riliquidazione da parte dell’Agenzia delle Entrate, per tutte

Risulta ancor meno comprensibile, anche alla luce di quanto osservato in precedenza, la soppressione, ad opera dell'articolo 1, comma 121, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dei benefici contributivi per disoccupati di lungo periodo, stabiliti dall'articolo 8, comma 9, della legge n. 407/1990, per almeno tre differenti motivi <sup>(36)</sup>:

- l'agevolazione prevista per assunzioni tempo indeterminato dalla legge di stabilità per il 2015 ha, al momento, una durata temporale limitata (assunzioni effettuate nel solo anno 2015), e un tetto di spesa ben preciso, mentre l'agevolazione di cui alla legge n. 407/1990 aveva un carattere permanente e senza limite annuo predeterminato (con ciò incentivando assunzioni a tempo indeterminato anche per profili professionali più alti);
- l'agevolazione prevista dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 sembra destinata, come detto, a incentivare il ricorso alla forma del contratto "standard" a tempo indeterminato in un contesto di prevista profonda revisione e semplificazione delle forme contrattuali anche autonome o parasubordinate (soprattutto di quelle "spurie" o tendenzialmente tali), mentre lo scopo della legge n. 407/1990 era evidentemente quello di rivolgersi a fasce obiettivamente "deboli" del mercato del lavoro (quei soggetti che, appunto, dopo 24 mesi di disoccupazione, ancora non avevano trovato una ricollocazione stabile);
- alle imprese artigiane e a quelle collocate nel Mezzogiorno l'incentivo previdenziale previsto dalla legge n. 407/1990 consentiva uno sgravio assoluto (comprensivo anche della contribuzione ai fini Inail).

Il contratto di ricollocazione previsto in altri ambiti del *Jobs Act*, non può dunque dirsi nemmeno lontanamente paragonabile, in termini di effetti pratici, alla agevolazione soppressa, restando peraltro ancora un oggetto misterioso.

---

le transazioni (di qualsiasi importo) a seguito di licenziamento, effettuate in sede conciliativa stragiudiziale.

<sup>(36)</sup> Sul punto cfr., in termini condivisibili, il parere n. 5/2014 della Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro. Cfr. altresì C. BOLLER, *Sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato*, in *Guida al Lavoro*, 2014, n. 44, 52-57.

#### **4. Il contratto a tutele crescenti a confronto con le altre tipologie contrattuali nella scelta gestionale**

Si è già sottolineato come la combinazione delle previsioni economico-finanziarie contenute nella legge 23 dicembre 2014, n. 190, con le misure in materia di licenziamento contenute nello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge n. 183/2014, ponga le imprese e i datori di lavoro in genere, nonché i loro consulenti legali, dinanzi a una scelta gestionale che avvantaggia il nuovo contratto a tutele progressive (sia pure limitatamente agli assunti nell'anno 2015), ponendo in secondo piano il ben più costoso contratto di lavoro a tempo determinato e, ciò che è peggio, relegando in un angolo buio il contratto di apprendistato a cui era stato affidato il compito di rilanciare l'occupazione giovanile in Italia mediante robusti percorsi di transizione dalla scuola al lavoro <sup>(37)</sup>.

Nondimeno analogo impatto differenziale, nelle scelte gestionali, si avrà rispetto alle collaborazioni coordinate e continuative, specialmente nella modalità a progetto, almeno fintantoché persisteranno e non verranno "superate" <sup>(38)</sup>, come pure un impatto potrebbe avere il nuovo sistema di incentivazione nei confronti dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro, specialmente rispetto al rischio del contenzioso cui tali rapporti possono essere esposti, anche a seguito di costose (in termini organizzativi e gestionali, prima ancora che finanziari) vicende ispettive e giudiziarie.

Destinatari di scelte al bivio saranno anche le collaborazioni in regime di partita IVA, vieppiù incise anche dalla scelta normativa del nuovo regime

---

<sup>(37)</sup> Per una analisi operativa del contratto di apprendistato si rinvia a P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Apprendistato. Assumere, gestire e formare*, Ipsoa, 2014.

<sup>(38)</sup> La l. delega n. 183/2014 prevede, in effetti, il superamento delle collaborazioni coordinate e continuative: sia il comma 2, lett. b, n. 3, che il comma 7, lett. g, dell'articolo unico parlano espressamente di "superamento" di tale tipologia contrattuale. Al momento, tuttavia, non solo non si conosce la data a partire dalla quale la decretazione delegata attuativa della legge delega di riforma del mercato del lavoro procederà ad avviare la fase di superamento delle collaborazioni, ma nello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, in attuazione dell'art. 1, comma 2, lett. b, della l. n. 183/2014, l'art. 16 introduce una specifica «indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto» (DIS-COLL), riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2015, con esplicita possibile estensione agli anni successivi.



fiscale e contributivo, e i tirocini, nel magma incandescente di una legislazione che potrebbe spingere lavoratori e imprese a una micidiale azione, reciprocamente, in canone inverso.

#### **4.1. Aziende non artigiane e di maggiori dimensioni**

Per le aziende non artigiane e per tutte le aziende che occupano più di 15 dipendenti il sistema di incentivazione derivante dall'esonero contributivo della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e dal nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti individuali e collettivi spinge fortemente sia sul piano degli oneri diretti (retributivi, contributivi e fiscali) sia su quello degli oneri indiretti (flessibilità della prestazione, conflittualità e contenzioso) verso l'assunzione nel 2015 con il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Le tabelle proposte nel paragrafo che precede, infatti, illustrano in maniera evidente le convenienze economiche e finanziarie delle scelte gestionali alternative nelle possibilità dei datori di lavoro.

D'altro canto, occorre domandarsi cosa convenga in concreto all'azienda che intende assumere un giovane, ad esempio. Posta la possibilità di ricorrere a istituti come il tirocinio ovvero a un contratto formativo come l'apprendistato, merita un approfondimento la effettiva e complessiva vantaggiosità della assunzione con contratto a tutele crescenti.

Nelle tabelle proposte in questa prima analisi, in effetti, il riferimento all'apprendistato è stato compiuto con una identità di retribuzione annua lorda con l'esemplificata assunzione a tempo indeterminato incentivata, tuttavia occorre sottolineare che con quel livello retributivo l'azienda che assume potrà acquisire una professionalità ben differente (e superiore) rispetto a quella che gode di esonero contributivo, stante il regime proporzionale o di sotto-inquadramento che governa il fattore retribuzione nel contratto di apprendistato. Inoltre il lavoratore apprendista riceve, attraverso il percorso di addestramento e di formazione, una attenzione mirata che lo colloca in prospettiva di pieno ed efficace adeguamento rispetto alle esigenze aziendali. Peraltro la scelta dell'apprendistato appare ragionevolmente più impegnativa sul piano degli oneri gestionali (piano formativo individuale, seppure nella forma semplificata oggi richiesta dal Testo Unico, formazione), ma consente un sensibile vantaggio sul piano economico-finanziario e, soprattutto, sul piano organizzativo aziendale, non essendo il datore di lavoro che assume limitato ad un *range* basso di profilazione professionale.

Sotto tutt'altra luce, qualora il datore di lavoro volesse “correre il rischio” di gestire un contenzioso amministrativo (a partire dalla fase ispettiva) ovvero anche giudiziario (con il lavoratore) potrebbe azzardare l'utilizzo del tirocinio che senza costituire un rapporto di lavoro di fatto, per come a tutt'oggi disciplinato nel caos generato dalla differenziazione nei singoli ambiti regionali (stanti le competenze delineate dalla Costituzione), sembra ancora rappresentare una agevole via di fuga, deresponsabilizzante e a bassissimo costo gestionale ed economico, per l'azienda che voglia avvantaggiarsi di buone professionalità giovanili senza particolari investimenti.

Una convenienza marginale, nella tipologia di aziende che qui si considera, esprime ancora la collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, laddove – come evidenziato nelle tabelle precedentemente illustrate – l'inesistenza di costi “in uscita” (mancando un “indennizzo” predeterminato per la cessazione del rapporto e non essendo dovuto alcun *ticket* ASPI) eleva il vantaggio, seppure marginale come si è detto, della collaborazione in complessi aziendali di più vaste dimensioni dove anche il controllo ispettivo e di vigilanza, in materia di lavoro e di previdenza, è tradizionalmente meno diffuso e, comunque, meno incisivo, stanti i ridotti organici operativi degli uffici preposti (segnatamente uffici territoriali di Ministero del lavoro, Inps e Inail).

Decisamente vantaggioso, invece, permane il ricorso alla collaborazione in regime di partita IVA rispetto al datore di lavoro che necessita di prestazioni professionalizzanti a costi vantaggiosi in strutture organizzative complesse. Sebbene, sul fronte del lavoratore titolare di partita IVA pesino ora le scelte operate dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, sia sul fronte fiscale (per l'appesantimento del previgente regime di vantaggio), sia sul fronte previdenziale (per il sensibile incremento dell'aliquota contributiva).

Pertanto, solo nelle aziende di maggiori dimensioni potrà ancora essere assorbito il *gap* economico determinato dalle scelte legislative più gravose sul fronte degli oneri diretti a carico del lavoratore <sup>(39)</sup>. D'altronde solo in queste realtà aziendali appare agevolmente superabile il riscontro dei parametri introdotti, con l'articolo 69-*bis* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, le cui verifiche saranno operative proprio a partire da gennaio 2015, scadenza del primo biennio di operatività delle presunzioni legali introdotte dal legislatore <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Il vantaggio economico è confermato anche dalla circ. n. 1 del 7 gennaio 2015 della Fondazione studi dei Consulenti del lavoro (24) e nella tabella allegata.

<sup>(40)</sup> La l. n. 92/2012 ha introdotto una presunzione legale di riconducibilità della prestazione lavorativa in partita IVA alla collaborazione coordinata e continuativa in presenza di alcuni

## 4.2. Aziende artigiane e di minori dimensioni

Lo scenario delle convenienze muta sensibilmente se si guarda alle imprese artigiane e a quelle di minori dimensioni.

Anzitutto va rilevato che gli artigiani e gli imprenditori operanti nel Mezzogiorno godevano fino, al 31 dicembre 2014, di uno sgravio previdenziale omnnicomprensivo (con riferimento sia ai contributi Inps che ai premi assicurativi Inail) assoluto e, quindi, di gran lunga più ampio di quanto previsto ora dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, conseguentemente per queste tipologie di imprese il quadro regolatorio in esame appare tutt'altro che incentivante, essendo venuto meno un vantaggio rilevante, in termini di costo del lavoro (ovviamente con riferimento ai lavoratori in possesso dei requisiti soggettivi per i quali era legittima la fruizione dei benefici previsti dalla legge n. 407/1990).

Inoltre, se nelle aziende artigiane e in quelle di minori dimensioni i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e quelli di collaborazione in regime di partita IVA non avranno particolari attrattive, finendo per apparire cedevoli rispetto ai vantaggi del sistema incentivante delineato dal *Jobs Act* – con esclusivo riferimento, però, all'indennizzo per i licenziamenti totalmente esente ai fini fiscali e previdenziali, derivante dalla nuova offerta di conciliazione di cui all'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, essendo per il resto il sistema di indennizzo confermato nella misura già oggi vigente, senza variazioni, salvo la riduzione nel minimo da 2,5 a 2 mensilità – e dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, tuttavia le stesse potranno affrontare le scelte gestionali, anche in termini di *budget*, in modo assai diversificato rispetto alle attese dell'odierno legislatore.

Così vantaggioso risulterà essere l'apprendistato, oltre ch  per i profili richiamati rispetto alle aziende maggiori, anche per gli aspetti connessi all'esonero contributivo previsto dall'articolo 22 della legge n. 183/2011, in

---

presupposti (almeno due): durata complessivamente superiore a 8 mesi annui per due anni consecutivi; corrispettivo rappresenta pi  dell'80% dei compensi percepiti nei due anni; il lavoratore ha una postazione fissa di lavoro a disposizione presso il committente. La stessa legge esonera dalla presunzione la prestazione lavorativa connotata da competenze teoriche di grado elevato o da capacit  tecnico-pratiche acquisite purch  svolta da soggetto titolare di un determinato reddito annuo. Peraltro, secondo quanto chiarito dal Ministero del lavoro con circ. n. 32 del 27 dicembre 2012 i parametri di presunzione previsti dalla legge possono essere verificati soltanto alla fine del biennio 2013-2014, quindi a far data dal gennaio 2015 come indicato nel testo.

ragione del quale, nelle aziende che occupano un numero di addetti pari o inferiore a 9, per i primi tre anni dei rapporti di apprendistato instaurati entro il 31 dicembre 2016 è previsto l'azzeramento della quota di costo del lavoro determinata dai contributi a carico del datore di lavoro <sup>(41)</sup>. Peraltro, oltre lo sgravio triennale per le imprese più piccole, rileva per le imprese artigiane la possibilità di instaurare rapporti di apprendistato professionalizzante di durata quinquennale (articolo 4, comma 2, decreto legislativo n. 167/2011), con ciò valorizzando i vantaggi in termini di costo del lavoro come evidenziato nelle tabelle proposte in precedenza.

D'altro canto, su un piano assai meno edificante, ma ragionevolmente comprensibile dal lato dell'impresa, laddove il settore nel quale l'azienda opera non consenta particolari prospettive di stabilità almeno biennale ovvero qualora l'imprenditore non intenda o non possa (a causa di indebitamenti consolidati o per mancanza di correntezza finanziaria) rischiare nell'avviare rapporti di lavoro più duraturi o, infine, quando le mansioni si presentano con caratteristiche di occasionalità e di discontinuità, le imprese di minori dimensioni potranno agevolmente fare ricorso al contratto di lavoro a chiamata e all'istituto del lavoro accessorio con *voucher*.

In particolare, per il lavoro a chiamata l'impresa dovrà assicurarsi la sussistenza di almeno uno dei requisiti di legittimità previsti dall'articolo 34 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, prevedendo altresì il rispetto del limite di utilizzo di ciascun lavoratore per un periodo non superiore a 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari, vincolo che, tuttavia, non trova applicazione nei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo <sup>(42)</sup>.

Ancora più agevole si offrirà il ricorso al lavoro accessorio, giacché ai fini qualificatori è determinante esclusivamente il rispetto del requisito di carattere economico previsto dall'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: se sono corretti i presupposti di instaurazione del rapporto, qualunque prestazione rientrante nei limiti economici deve ritenersi legittimamente "lavoro accessorio", anche se in azienda vi sono lavoratori che svolgono la

---

<sup>(41)</sup> Il vantaggio potrebbe ridursi soltanto computando quale costo aggiuntivo la formazione dell'apprendista, come fa la circ. n. 1 del 7 gennaio 2015 della Fondazione studi dei Consulenti del lavoro nella tabella allegata.

<sup>(42)</sup> Di recente, con risposta ad interpellato n. 26 del 7 novembre 2014 il Ministero del lavoro ha chiarito che i datori di lavoro interessati sono quelli iscritti alla Camera di Commercio con il codice attività ATECO 2007 corrispondente ai settori produttivi del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, e quelli che svolgono attività proprie del settore turismo, pubblici esercizi o spettacolo applicando i relativi contratti collettivi, anche se non rientrano nel Codice ATECO corrispondente.

medesima prestazione con ordinario contratto di lavoro subordinato, ovvero con lavoratore che abbia in precedenza svolto attività di lavoro subordinato presso lo stesso datore di lavoro <sup>(43)</sup>. Peraltro, la lettera *h* del comma 7 dell'articolo unico della legge 10 dicembre 2014, n. 183, prevede la possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati, con contestuale rideterminazione contributiva.

## **5. Limiti e vantaggi degli incentivi per il nuovo contratto a tutele crescenti**

L'analisi del sistema normativo che combina il nuovo quadro regolatorio per i licenziamenti derivante dallo schema di decreto delegato attuativo della legge 10 dicembre 2014, n. 183, con l'esonero contributivo previsto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, restituisce, dunque, una immagine in chiaroscuro rispetto alle scelte e alle dinamiche gestionali delle imprese.

I profili di vantaggio e di indubbio incentivo finanziario che assicurano un livello di affidamento molto alto per le imprese non artigiane e per quelle comunque di dimensioni maggiori non collocate nel Mezzogiorno, si perdono completamente a fronte del disincentivo sofferto dalle imprese artigiane e da quelle operanti nel Mezzogiorno che nella vigenza dell'incentivo previdenziale previsto dalla legge n. 407/1990 (ora di fatto abrogato dalla legge di stabilità per il 2015) godevano di uno sgravio assoluto e, quindi, più ampio.

---

<sup>(43)</sup> In argomento il Ministero del lavoro ha specificato, con nota n. 14742 del 22 agosto 2014, che le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio riguardano sostanzialmente il superamento dei limiti quantitativi, evidenziando anche che «non sembrano sussistere espliciti divieti in ordine all'utilizzo di personale tramite *voucher* con il quale, in passato, è stato intrattenuto un rapporto di lavoro subordinato, anche con riferimento ad attività già svolte». Tuttavia l'Inps, in palese contrasto con l'orientamento ministeriale, con messaggio n. 9124 del 26 novembre 2014, ha chiarito che «qualora gli ispettori, nell'utilizzo di prestazioni di lavoro remunerate con *voucher*, riscontrino i consueti elementi sintomatici e criteri distintivi che configurano il lavoro subordinato *ex art.* 2094 c.c., gli stessi procederanno alla "trasformazione" del rapporto di lavoro accessorio in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con tutte le conseguenze connesse. Ciò ancor più se la verifica riguardi il riscontro di prestazioni di lavoro accessorio inerenti ad attività che non siano effettivamente collaterali ed episodiche rispetto all'esercizio dell'impresa».

D'altra parte, gli incentivi derivanti dalla tenuta del contratto a tempo indeterminato – obiettivamente a minor rischio di contenzioso ispettivo e giudiziario – non appaiono sufficientemente idonei ad accantonare l'utilizzo, non di rado fraudolento, di istituti negoziali come i tirocini che anche a fronte del nuovo quadro normativo persistono con una capacità attrattiva senz'altro degna di miglior causa, a fronte della finalizzazione della nuova riforma del lavoro orientata ad una maggiore occupazione.

La spinta verso un contratto “stabile” – che parrebbe opzione preferenziale del legislatore senza una adeguata analisi critica rispetto al dinamismo complessivo delle forme contrattuali in essere nella presente stagione che affronta le problematiche proprie della “grande trasformazione” del lavoro nell'impresa e dell'impresa <sup>(44)</sup> – invero integra una prospettiva di sistema fragile, caratterizzata dalla natura temporanea e non strutturale degli incentivi <sup>(45)</sup>, dalla assenza di un quadro di politiche attive idoneo a supportare gli effetti delle scelte aziendali e dei singoli lavoratori, dalla mancanza di un intervento di semplificazione burocratica e gestionale indispensabile alla *governance* delle imprese, specialmente di quelle micro, piccole e medie.

Inoltre, a ben guardare, talune aziende, che hanno in essere rapporti di lavoro a tempo indeterminato stabilmente e da più anni, potrebbero trovare disagevole e disincentivante (anche sotto un profilo di “clima aziendale”) l'attivazione di nuovi contratti di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti che,

---

<sup>(44)</sup> Il Censis nel 48° *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese* ha annotato che la legge delega sulla riforma del lavoro «dà rilievo e centralità al lavoro a tempo indeterminato, confidando che possa costituire un vantaggio per incrementare le opportunità di lavoro», ma «il confronto con un significativo numero di Paesi europei fa emergere una realtà più variegata: considerando la quota dei contratti part time e a tempo determinato sul totale degli occupati, sembra esserci una certa correlazione fra la loro diffusione e più alti tassi di occupazione rispetto all'Italia». Nel medesimo Rapporto si sottolinea come in Italia si siano affermate «identità lavorative sempre più ibride», che non si collocano nei format di profili ordinariamente individuabili nel sistema organizzativo tradizionale, essendosi registrata una crescita esponenziale dell'area di «lavoro ibrido collocabile in quella terra di mezzo tra il lavoro dipendente tradizionale e autonomo di tipo imprenditoriale e professionale», giungendo nel 2013 a contare quasi 3,4 milioni di occupati (tra temporanei, intermittenti, collaboratori, finte partite IVA e prestatori d'opera occasionale), vale a dire il 15,1% del totale degli occupati, che arriva al 50,7% se si guarda solo al dato dell'occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni.

<sup>(45)</sup> Cfr. M. LEONARDI, *Lavoro, Renzi punta sui contratti a tempo indeterminato*, in *Linkiesta*, 3 novembre 2014, secondo il quale «nonostante l'esperienza internazionale suggerisca che i sussidi debbano essere strutturali e non temporanei, il governo ha scelto degli incentivi generosi e brevi (tre anni) invece che incentivi più modesti ma strutturali. Il rischio è di distorcere le scelte di assunzione e creare una “bolla” di contratti a tempo indeterminato destinata a scoppiare al termine degli incentivi».

rafforzando il dualismo del mondo del lavoro (perpetuandone l'antica e ancora attuale asimmetria), comporterebbero una scissione netta tra vecchi e nuovi assunti: tutelati i primi, tutelabili, nel tempo, i secondi, con l'ulteriore aggravio gestionale di differenti regimi sanzionatori per il licenziamento e di diverse procedure transattive e conciliative.

Peraltro, ove l'impresa possa operare in un contesto di relazioni di lavoro maturo e responsabile, larga parte dei risultati incentivanti, ora incertamente conseguibili col sistema normativo fin qui analizzato, seppure non direttamente e non pienamente con riguardo agli aspetti previdenziali, potrebbero essere raggiunti mediante una seria *contrattazione collettiva di prossimità*, attuando quanto previsto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, che prevede, appunto, la possibilità per i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale di realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori in deroga alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro e alla legge – anche con riferimento a temi come le mansioni del lavoratore, la classificazione e l'inquadramento del personale, le modalità di assunzione, la disciplina del rapporto di lavoro e la trasformazione e conversione dei contratti di lavoro – che segnatamente incidono sul costo del lavoro.

Nondimeno, nella medesima prospettiva, ragionevoli risparmi in termini di costi diretti e indiretti, anche sul piano concretamente gestionale, potrebbero essere raggiunti con il *contratto di rete di imprese* <sup>(46)</sup> in base al quale più imprenditori (almeno due) perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle rispettive imprese ovvero a scambiarsi prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Infine, un tema essenziale – anche nella attuazione di questa parte della legge n. 183/2014, seppure richiamato espressamente solo nella lettera *a* del comma

---

<sup>(46)</sup> Il contratto di rete di imprese è disciplinato dall'art. 3, commi 4-*ter*, 4-*quater* e 4-*quinqies* del d.l. n. 5/2009, come convertito dalla l. n. 33/2009, così come modificato dall'art. 42, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, nonché dall'art. 45, commi 1-3, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134 e dall'art. 36, commi 4, 4-*bis* e 5, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

4 dell'articolo unico – è rappresentato dalla valutazione di effettività e, quindi, dalla verifica in termini di efficacia e di impatto sul mercato del lavoro degli incentivi all'assunzione<sup>(47)</sup>. In questa prospettiva, specificamente, merita di essere evidenziato che gli effetti netti degli incentivi per l'occupazione risultano non di rado di gran lunga sovrastimati, come dimostrano, da ultimo, i risultati dell'analisi operata dal Dipartimento lavoro del Servizio Studi della Camera dei Deputati<sup>(48)</sup> in base ai dati Inps riguardanti il monitoraggio dell'incentivo introdotto dall'art. 1 del decreto-legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013 (c.d. *bonus Giovannini-Letta*). Al 14 luglio 2014 le assunzioni autorizzate ed incentivate risultano ben al di sotto rispetto a quelle annunciate e attese (appena 20.023 assunzioni agevolate e 2.629 trasformazioni agevolate), circostanza che ha indotto il Governo, nell'art. 40 del decreto-legge n. 133/2014, convertito dalla legge n. 164/2014, a indirizzare parte delle risorse non utilizzate per il 2014, pari a 220 milioni di euro, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

---

<sup>(47)</sup> Riguardo al tema appare utile soffermarsi sull'analisi operata in seno al documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera dei deputati «sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile», approvato il 16 ottobre 2013. Nelle conclusioni della citata indagine parlamentare, in effetti, con specifico riguardo agli incentivi finalizzati ad ottenere nuove assunzioni ovvero a promuovere la stabilizzazione di lavoratori flessibili viene espressamente sottolineato come «il legislatore sia spesso vittima di una presunzione di efficacia, che porta a ricondurre a un incentivo tutti gli effetti che si osservano successivamente alla sua introduzione. Si tratta di una prospettiva fuorviante, che induce sistematicamente a sovrastimare gli effetti degli interventi, conducendo spesso a sprechi di risorse pubbliche. Non tutto quello che si osserva a seguito di un intervento normativo (in termini di assunzioni e stabilizzazioni), infatti, è ad esso legato da un nesso di causalità. Un'ormai consolidata letteratura, fondata sull'analisi c.d. "controfattuale" (tesa cioè ad indagare cosa sarebbe comunque accaduto in assenza dell'intervento), mostra che gli effetti netti degli incentivi per l'occupazione sono spesso assai inferiori a quanto comunemente si ritiene». In questa prospettiva vengono richiamati, a mero titolo di esempio, importanti studi aventi ad oggetto il credito d'imposta per le assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 7 della l. n. 388/2000 (c.d. "bonus Sud"). Analogamente per quanto attiene all'applicazione degli artt. 2 e 3 del decreto interministeriale 5 ottobre 2012, attuativo dell'art. 24, comma 27, del d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011, giacché le analisi concludono che circa i due terzi delle risorse impegnate sono state attribuite a datori di lavoro che avrebbero comunque effettuato le assunzioni o le stabilizzazioni incentivate.

<sup>(48)</sup> Cfr. Dossier n. 226/1 del 20 novembre 2014 del Dipartimento lavoro del Servizio Studi della Camera dei Deputati.



## 6. L'impatto del contratto a tutele crescenti su produttività e struttura della retribuzione

Nel prisma delle convenienze non sembra entrare, almeno per ora, il tema della produttività del lavoro e della rimodulazione della struttura dei salari pure prospettato da taluni autorevoli economisti <sup>(49)</sup>. Almeno fino al definitivo superamento del doppio regime di tutela in materia di licenziamenti, che contrapporrà per molti anni nuovi e vecchi assunti, il contratto a tutele crescenti pare destinati a rappresentare una sorta di equivalente funzionale degli attuali contratti “precari”, nel senso che soggetti che, senza il nuovo gioco delle convenienze sarebbero probabilmente stati assunti con contratti atipici o temporanei, si vedono oggi aumentare le probabilità di essere assunti a tempo indeterminato ma senza più quelle caratteristiche di protezione in caso di licenziamento illegittimo che differenziavano in termini sostanziali i lavori stabili da quello precari. Conseguentemente la produttività non potrà che aumentare progressivamente, per i nuovi lavoratori con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, a cui vengono trasferite le “pressioni” di chi si trovava, prima della riforma a dover dimostrare maggiore intensità della prestazione di lavoro in attesa della riconferma o del rinnovo del contratto temporaneo. In questo senso, come indirettamente teorizzato da questi economisti, i nuovi lavoratori a tempo indeterminato risulteranno più produttivi anche perché più facilmente licenziabili.

Appare del resto obiettivamente azzardato abbozzare oggi, in una visione prospettica di tipo futuristico, una analisi sulla produttività del lavoro di nuova generazione rispetto a scenari normativi che, in una ottica – ora non agevolmente prevedibile – di mantenimento del contratto a tutele crescenti, potrebbero presentarsi tra 10 o 15 anni <sup>(50)</sup>.

Nel panorama contrattuale italiano si assiste a un effetto di progressione automatica della retribuzione, ancorché non sensibilmente incisivo (si pensi, ad esempio, al meccanismo contrattuale degli scatti di anzianità) ed in ogni caso della sua generale irriducibilità. A fronte della monetizzazione dei

---

<sup>(49)</sup> Cfr. M. ESPOSITO, M. LEONARDI, *Così il Jobs Act cambia la struttura dei salari*, in [lavoce.info](http://lavoce.info), 7 gennaio 2015.

<sup>(50)</sup> Per quanto riguarda, d'altronde, l'esonero contributivo, allo stato attuale la “sostituzione” di un lavoratore non più giovane (ancora sotto la tutela dell'art. 18 della l. n. 300/1970) con un giovane a tutele crescenti potrebbe essere attuata soltanto decorsi almeno sei mesi dal licenziamento del primo, altrimenti perdendo i requisiti essenziali per essere ammessi a fruire dell'agevolazione.

licenziamenti è da ritenersi possibile un effetto “a ritroso” sulla retribuzione del lavoratore in funzione della età o, meglio, della produttività.

Dato il ricordato meccanismo progressivo e di irriducibilità che accompagna l’odierna struttura dei salari, è forse possibile prevedere che il trentenne oggi assunto, con i vantaggi della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e col nuovo contratto a tutele crescenti con una retribuzione di base, tra 15 o 20 anni, diminuendo la produttività possa essere sostituito con un altro lavoratore più giovane, meno costoso e più “performante”, salvo che accetti una differente e più contenuta retribuzione <sup>(51)</sup>. Tale ipotesi, tuttavia, da un lato non fa altro che prendere in considerazione ciò che già ordinariamente accade nei Paesi a recedibilità non vincolata (“svecchiamento” o sostituzione della forza lavoro a minore produttività), fenomeno che, comunque, in certa misura, si è osservato anche in Italia, sia pure celato sotto svariate forme (basti pensare, ad esempio, a taluni meccanismi di “prepensionamento” o di “esodo” incentivato); dall’altro lato, l’età o la mera produttività sono soltanto alcuni degli elementi di valutazione di un fenomeno complesso qual è il rapporto di lavoro.

Di certo nella valutazione complessiva di un simile scenario finirebbero, comunque, per pesare elementi oggi al vaglio di una moderna ottica lavoristica e probabilmente in fase di implemento: un sistema di collocamento e sostegno alla ricollocazione più adeguato, l’affermarsi di politiche di formazione permanente e di riqualificazione, la fidelizzazione del personale, sistemi di relazioni industriali e di incentivazioni in ottica di responsabilità sociale delle imprese o di *welfare* aziendale. Pertanto, il tema dell’impatto sulla struttura della retribuzione della nuova monetizzazione crescente del licenziamento, rispetto alla diminuzione della produttività, rappresenta un fattore di tipo “meccanicista” e, quindi, almeno per il momento (e forse per il prossimo decennio), di difficile valutazione almeno sino a quanto permarrà il dualismo del mercato del lavoro tra nuovi e vecchi assunti che paralizzierà a lungo questo tipo di ragionamenti nei contesti aziendali.

---

<sup>(51)</sup> D’altro canto, un analogo effetto “a parabola” sulle retribuzioni si avrebbe anche legando il salario (o una parte di esso) alla produttività e non più a criteri di incremento improntati a parametri automatici.

# **Un contratto alla ricerca di una sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (‘a sensi della bozza del decreto legislativo 24 dicembre 2014)**

di Franco Carinci

## **1. Lo scenario di fondo: l’articolo 1, comma 7, lettera c, legge n. 183/2014**

Il nuovo contratto, figlio di un *endorsement* dottrinale non privo di riscontro a livello comunitario, rinvia il suo primo riconoscimento legislativo nel *Jobs Act*, atto I, cioè nell’articolo 1, legge n. 78/2014, che «Considerata la perdurante crisi occupazionale e l’incertezza dell’attuale quadro economico nelle quali le imprese devono operare, nelle more dell’adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l’attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro [...]». La formulazione è difensiva, cioè intesa a giustificare in base all’urgenza dettata dalla crisi e dalla incertezza la liberalizzazione spinta del contratto a termine, come tale produttiva di precarietà; peraltro destinata ad essere rivista in sede di redazione di un “testo unico semplificato” che dovrebbe portare ad una concentrazione ed omogeneizzazione delle tipologie di assunzione, con al centro la sperimentazione di un contratto a tempo indeterminato, battezzato come “a protezione crescente”.

Il cambio è netto nel passaggio al *Jobs Act*, atto II, cioè all’articolo 1, comma 7, lettere *a*, *b* e *c*, legge n. 183/2014. Ritorna il testo unico, questa volta definito come «organico semplificato», col compito di «individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare

l'effettiva coerenza con il contesto produttivo nazionale ed internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» (lettera *a*); e, ciò anche tramite l'«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili [...] al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative» (lettera *i*). Qui, però, al centro viene posto anzitutto il *genus* contratto a tempo indeterminato, come si volesse ribadire la natura temporanea della ampia apertura di credito fatta precedentemente al contratto a termine, col dar mandato di «promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti» (lettera *b*). Una formulazione, questa, che non per niente riecheggia quella dell'articolo 1, comma 01, decreto legislativo n. 368/2001, «Il contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro»; peraltro già ripresa, non senza un tocco di enfasi, dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 92/2012, col qualificarlo, «cosiddetto contratto dominante, quale forma comune del rapporto di lavoro».

Solo in seguito viene prevista la *species* «contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio», riservata alle «nuove assunzioni», con una coda cacofonica e scoordinata di gerundi che la tipizza con riguardo esclusivo alla disciplina dei licenziamenti: non è ammessa «per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio»; mentre è ristretta «ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato» (lettera *c*). E qui che si è consumato il faticoso compromesso che, spingendosi ben oltre quello consacrato dalla legge n. 92/2012, solo un paio di anni prima, ha ridimensionato la reintegra a ristretta eccezione al di là dell'area coperta dalla disciplina anti-discriminatoria, elevando a regola di larga osservanza quella di una monetizzazione predeterminata in base alla sola anzianità di servizio, sì da rendere del tutto calcolabile e prevedibile la *severance pay* dovuta per un licenziamento privo di giusta causa o giustificato motivo.

## 2. L'esclusione del pubblico impiego privatizzato

Questo in estrema sintesi lo scenario di fondo entro cui si colloca lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, approvato dal Consiglio dei ministri del 24 dicembre, in attuazione della legge n. 183/2014. Il suo articolo 1 ne definisce il campo di applicazione, con riguardo ai «lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore», ivi compresi, a' sensi del successivo articolo 9, comma 2, quelli occupati da datori di lavoro non imprenditori «che svolgono senza fine di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto»; sì che ne sembrerebbe chiaro un duplice limite: quello esplicito di una esclusione dei lavoratori già occupati con contratto a tempo indeterminato; quello implicito di una esclusione dei dipendenti pubblici privatizzati.

Quanto all'esclusione dei lavoratori già occupati con contratto a tempo indeterminato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, non desta sorpresa che l'articolo 1, comma 2, della bozza si prenda cura di precisare essere la prevista disciplina applicabile anche all'ipotesi in cui venga a decreto vigente superata la fatidica soglia dimensionale prevista dall'articolo 18, commi 8 e 9, Stat. lav., sì che vecchi e nuovi assunti vi siano parimenti soggetti. Non desta sorpresa, per la tesi sostenuta a spada tratta, nonostante l'assenza di una conferma su base statistica, che la crescita dimensionale delle piccole realtà produttive fosse preclusa dall'esistenza di quella soglia, perché oltrepassarla avrebbe significato estendere a tutta la forza lavoro occupata la tutela reale: sicché, d'ora in poi, ci sarà solo, come si vedrà, il passaggio da una tutela obbligatoria "minore" ad una "maggiore".

Quanto, invece, all'esclusione dei dipendenti pubblici privatizzati, rileva un primo fatto, che si faccia riferimento a tre delle quattro categorie dei lavoratori privati, cioè agli operai, impiegati e quadri, che non trovano puntuale riscontro fra quelli pubblici privatizzati, per la mancanza dei quadri; ma soprattutto, un secondo fatto, che non si faccia cenno della quarta categoria, i dirigenti, cosa comprensibile per il lavoro privato, dove i dirigenti sono da sempre sottratti alla disciplina sui licenziamenti basata sull'articolo 18 Stat. lav., ma non per quello pubblico privatizzato, dove, invece, sono stati riportati sotto tale disciplina dalla giurisprudenza della Suprema Corte.

Certo manca un divieto esplicito, che, peraltro, pur essendo presente all'articolo 1, commi 7 e 8, della legge n. 92/2012, non ha impedito che tutta una certa dottrina e una certa giurisprudenza ritenesse che i successivi commi

42 e 48 ss. si applicassero anche al settore pubblico privatizzato, facendo leva su una interpretazione dell'articolo 51, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, per cui ogni successiva modifica dell'articolo 18 Stat. lav. doveva intendersi estesa automaticamente a quel settore; tanto più che, altrimenti, si sarebbe dovuto condividere la tesi della coesistenza di un doppio articolo 18 Stat. lav., pre-riforma e post-riforma, ritenuta incompatibile con la stessa lettera del comma 42, per cui «All'art. 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300 sono apportate le seguenti modificazioni».

Così non sorprende che a bozza di decreto legislativo ancora fresca d'inchiostro si sia aperta la polemica circa la mancata presenza di un divieto espresso per il pubblico privatizzato, che sarebbe stato addirittura cancellato in corso d'opera; e neppure che tale polemica sia stata alimentata nel contesto di una campagna contro un dipendente pubblico raffigurato come assenteista ed inefficiente.

Sorprende, semmai, in qualche collega prestato alla politica, la sottovalutazione di una diversità che, dopo l'illusione di una disciplina comune conseguente alla privatizzazione, è riemersa prepotentemente dando vita ad una legislazione sempre più tagliata a misura del lavoro privato, di per sé non estendibile all'impiego pubblico; come, da ultimo, lo stesso decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, che, pur tacendo sul punto, non pare abbia sollevato alcun dubbio circa la sua non estendibilità all'impiego pubblico privatizzato.

D'altronde questa volta il Governo ha reagito energicamente nella stessa persona del Presidente del Consiglio, sottolineando come l'intero pacchetto "Poletti" fosse stato elaborato con riguardo al solo settore privato, restando consegnato ogni provvedimento in tema di impiego pubblico privatizzato alla riforma della P.A. *in itinere*. Ma non si è mancato di recuperare da parte del Ministro Madia le ragioni già avanzate rispetto alla legge Fornero circa un'assoluta incompatibilità della bozza di decreto legislativo col TU sul pubblico impiego, decreto legislativo n. 165/2001 così come novellato dalla riforma Brunetta, essendovi ignota perfino la nozione di licenziamenti economici, individuali e collettivi, nonché, in aggiunta, disciplinata in maniera imperativa, la procedura e la tipizzazione dei licenziamenti disciplinari.

Checché si creda e si dica sulla praticabilità di un duplice regime dei licenziamenti nel settore privato, con la coesistenza fianco a fianco di dipendenti trattati diversamente solo in ragione della data di assunzione, questa sembra da escludersi in radice per il settore pubblico privatizzato in forza di quell'articolo 97 Cost., chiamato a suo tempo in causa per legittimare

*vis-à-vis* dell'articolo 39, comma 4, Cost. la prevista efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di comparto.

Ragionevolezza vorrebbe che la conclusione raggiunta riguardo alla bozza di decreto legislativo valesse a maggior ragione per quella legge Fornero, per cui ancora non si è spenta la *querelle* circa l'applicabilità del nuovo articolo 18 Stat. lav. e del rito speciale del lavoro al pubblico impiego privatizzato; ma ammetto che trattasi di una ragionevolezza invocata da uno che ha sempre sostenuto la tesi dell'inapplicabilità, in ragione della esplicita esclusione di cui all'articolo 1, commi 7 e 8, peraltro supportata dall'*intentio* del legislatore, e della inconciliabilità tecnica dell'articolo 1, comma 42, legge n. 92/2012, con gli articoli 55 ss., decreto legislativo n. 165/2001; e ciò con la conseguente sopravvivenza dell'articolo 18 Stat. lav. pre-riforma, non abrogato ma solo disapplicato dall'articolo 18 post-riforma con esclusivo riguardo al lavoro privato.

Fra l'altro, proprio nell'articolo 55-*quater* del TU sul pubblico impiego che tipizza le causali legislative del licenziamento disciplinare, ferma restando la possibilità per la contrattazione collettiva di prevederne altre, è contemplata al suo comma 2 proprio quella di «insufficiente rendimento», equivalente all'altra di «scarso rendimento» rimasta fuori dalla bozza di decreto legislativo, nonostante tutto il rumore sollevato al riguardo. Qui il regime del settore pubblico privatizzato riesce più comprensivo e severo di quello del settore privato; almeno sulla carta, ma allora la questione riguarda non la facoltà concessa dalla legge, ma la capacità di esercitarla.

### **3. La potenziale estensione della copertura del licenziamento discriminatorio**

Da un punto di vista formale la bozza di decreto delegato non sostituisce o corregge l'articolo 18 Stat. lav., ma lo lascia sopravvivere ad esaurimento per i lavoratori già assunti, col porre un regime autonomo nei suoi articoli 1 ss. per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato all'indomani della sua entrata in vigore. Non viene ripresentato il testo dell'articolo 18 Stat. lav. debitamente emendato, ma ne viene proposto uno nuovo, che solo con riguardo al licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale, riprende quello precedente.

Per quanto dichiarato che il regime del licenziamento discriminatorio sarebbe rimasto invariato, tuttavia il testo di cui all'articolo 2, comma 1, primo periodo, della bozza di decreto legislativo riprende, come detto, ma non

riproduce affatto quello dell'articolo 18, comma. 1, primo periodo, Stat. lav. di cui all'articolo 1, comma 42, legge n. 92/2012, come ben risulta dalla lettera di quest'ultimo: «Il giudice con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio **ai sensi dell'art. 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, ovvero intimato in concomitanza col matrimonio ai sensi dell'articolo 35 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, o in violazione dei divieti di licenziamento di cui all'art. 54, commi 1, 6, 7 e 9, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell'art. 1345 del codice civile**, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro».

Le parti riportate in grassetto non appaiono più nell'articolo 2, comma 1, primo periodo, della bozza di decreto legislativo, evidentemente perché considerate eccessive, in quanto tutte riconducibili a quanto mantenuto inalterato. Ma, a prescindere dal fatto che riesce difficile capire una siffatta opera di semplificazione, qui le amputazioni effettuate possono ben restituirci un licenziamento discriminatorio con un ambito applicativo potenzialmente più ampio rispetto al passato, tenuto conto del suo essere ormai divenuto l'unico residuale sicuro caposaldo della tutela reintegratoria.

Ora con riguardo al testo dell'articolo 18, comma 1, primo periodo, Stat. lav., di cui all'articolo 1, comma 42, legge n. 92/2012, si era riproposto a suo tempo il problema se il licenziamento discriminatorio ivi previsto dovesse intendersi interpretabile coll'ampio senso e col rilievo riconosciutogli dal filone legislativo anti-discriminatorio così come maturato a' sensi del diritto comunitario; oppure col ben più limitato senso e rilievo di licenziamento per motivo illecito a' sensi dell'articolo 1345 c.c., così come confermato dall'indirizzo della Suprema Corte. Proprio l'esplicito rinvio contenuto nel testo dell'articolo 18 Stat. lav., uscito novellato dalla riforma Fornero, al «licenziamento [...] discriminatorio ai sensi dell'art. 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108» sembrava doversi leggere a favore dell'indirizzo giurisprudenziale dominante, figlio com'era questo articolo 3 di un processo legislativo sviluppatosi a cominciare dall'articolo 4, legge n. 604/1966, da sempre considerato riconducibile all'articolo 1345 c.c. E, d'altronde, pareva giocare a conferma il richiamo finale nello stesso testo, se pur preceduto da



un'equivoca "o", al licenziamento «determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell'art. 1345 del codice civile».

Comunque la si metta, oggi, a seguito delle viste amputazioni, per cui il licenziamento discriminatorio appare spogliato di ogni riferimento indiretto o diretto all'articolo 1345 c.c., pare più facile che in passato considerare non necessario che sia «determinato da un motivo illecito», mantenendo così l'accento sull'intento perseguito, con un onere della prova conservato in capo al lavoratore; ma sufficiente, secondo il filone legislativo anti-discriminatorio, costruito a misura del diritto comunitario, che sia accertata l'esistenza di «elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico [...] idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione di atti, patti o comportamenti discriminatori» (articolo 28, comma 4, decreto legislativo n. 150/2011; si veda anche l'articolo 40, comma 1, decreto legislativo n. 198/2006), spostando l'accento sul fatto in sé e per sé, con l'onere della prova se non invertito, certo assai attenuato per il lavoratore.

Non è riprodotta la previsione presente nel testo dell'articolo 18 Stat. lav. adottato dalla legge Fornero per cui «La presente disposizione si applica anche ai dirigenti», dato che la bozza di decreto legislativo non si applica loro; sicché tale previsione resta valida anche per i dirigenti neo-assunti. Mentre l'articolo 2, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, della bozza riprendono quasi alla lettera i commi 1, terzo periodo, 2 e 3, di quello stesso articolo 18 Stat. lav. circa la risoluzione del rapporto per mancata ripresa del servizio da parte del lavoratore reintegrato entro trenta giorni dall'invito del datore; l'estensione della prevista disciplina al licenziamento inefficace perché intimato in forma orale; la misura dell'indennità risarcitoria nonché la facoltà di chiedere una indennità sostitutiva riconosciute a favore del lavoratore reintegrato.

L'articolo 3, comma 3, della bozza di decreto legislativo riprende l'articolo 18, comma 8, Stat. lav., *ex lege* Fornero, laddove prevede che la disciplina dettata dal precedente comma 2 si applica anche all'ipotesi in cui il giudice accerta «il difetto di giustificazione per motivo consistente nell'idoneità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68»; ma evita di qualificare tale motivo come "oggettivo" e soprattutto di recuperare anche l'altra ipotesi, in precedenza menzionata, di una intimazione del licenziamento in violazione dell'articolo 2110 c.c., cioè dell'osservanza del periodo di comporta, così da far presumere che quest'ultima sia ricondotta sotto la disciplina del licenziamento ingiustificato di cui allo stesso articolo 3, comma 1.

#### **4. Il licenziamento ingiustificato, economico e disciplinare: la regola della sola indennità**

Una completa e radicale svolta rispetto alla struttura dell'articolo 18 Stat. lav. così come articolata dall'articolo 1, comma 42, legge n. 92/2012, si ha con l'articolo 3 della bozza di decreto legislativo in tema di licenziamento per giustificato motivo e giusta causa, a' sensi del quale «Salvo quanto disposto dal comma 2 del presente articolo, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento». Dunque rimane ancora ferma la configurazione del giustificato motivo e della giusta causa, così come offerta dagli articoli 3, legge n. 604/1966, e 2119 c.c., ma viene meno la considerazione distinta del licenziamento disciplinare ed economico, secondo un *mix* di tutela che vede la progressiva restrizione della reintegra a favore dell'indennità risarcitoria, sostituita da una considerazione unitaria all'insegna della esclusività della indennità risarcitoria. Se prima la relazione in termini di regola ad eccezione fra tutela reale e obbligatoria restava problematica, rimessa ad una valutazione complessiva, ora è affermata a piene lettere la natura di regola della tutela obbligatoria.

Ma a prescindere dal fatto che di per sé la tutela obbligatoria finisce per addossare sulle spalle del lavoratore ingiustamente licenziato tutto il costo del tempo richiesto dal processo, qui allungato almeno sulla carta dalla previsione di cui all'articolo 12 della bozza di decreto legislativo per cui ai licenziamenti ivi previsti non si applica il rito speciale di cui ai commi 48-68, articolo 1, legge n. 92/2012, introdotto proprio per accelerare lo svolgimento del giudizio sul licenziamento. Resta che la stessa misura dell'indennità risarcitoria risulta solo ridotta ma anche resa rigida, così sottraendola a qualsiasi adattamento giudiziale alla concreta fattispecie considerata. Secondo l'articolo 18, commi 5 e 7, Stat. lav., così come rivisto dall'articolo 1, comma 42, legge n. 92/2012, nel licenziamento disciplinare ed economico ingiustificato che non dessero luogo a reintegra, era prevista la condanna del datore di lavoro «al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'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 a tale riguardo» (comma 5); e, rispettivamente, di un'uguale indennità risarcitoria, ma tenendo conto, oltre che dei «criteri di cui al quinto

comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e successive modificazioni» (comma 7).

Stando, invece, all'articolo 3, comma 1, della bozza di decreto legislativo, è prevista la condanna del datore di lavoro «al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità». È evidente la riduzione e la predeterminazione rigida dell'indennità risarcitoria, da dodici/ventiquattro in relazione a vari criteri rimessi alla valutazione del giudice, a quattro/ventiquattro mensilità in ragione di incrementi annuali di due mensilità; sì che il minimo di dodici previsto dall'articolo 18, comma 5, Stat. lav., *ex* legge Fornero verrebbe raggiunto in sei anni e il massimo di ventiquattro mensilità in dodici anni. Una indennità, fra l'altro, rispetto a cui si aggiunge la esplicita sottrazione alla contribuzione previdenziale, ma si toglie la qualifica di "omnicomprensiva", così rilanciando la *querelle* interpretativa circa la rilevanza di tale parola.

Si è voluto dare certezza all'impresa circa il costo di un licenziamento che potesse risultare ingiustificato, sottraendolo a qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice; ed al tempo stesso si è inteso ridurre quel costo sì da renderlo una *severance pay* non solo calcolabile *a priori*, ma anche liquidabile a basso costo nei confronti di un lavoratore con scarsa anzianità di servizio. Su questa via la bozza di decreto legislativo va oltre rispetto ai neo-assunti, coll'eliminare, al suo articolo 3, ultimo comma, la previa procedura conciliativa in caso di licenziamento economico prevista dal novellato articolo 7, legge n. 604/1966; e col prevedere al suo articolo 6 un'offerta di conciliazione da parte del datore di lavoro in caso di un licenziamento *tout court*, a condizioni migliorative per entrambe le parti, cioè di «un importo che non costituisce reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non assoggettata a contribuzione, di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità», la cui accettazione comporta l'estinzione del rapporto.

Così il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti si definisce come un normale contratto a tempo indeterminato, caratterizzato da un regime diverso del licenziamento, sì da non potersi considerare né un tipo, né un sottotipo in ragione del suo elemento causale, ma solo una variante con un istituto regolato in modo speciale. E l'espressione "tutele crescenti" appare falsante in una

dimensione diacronica, perché sembrerebbe suggerire una sequenza che dalla indennità risarcitoria conduce alla reintegra, d'altronde data come cosa quasi scontata nella prima fase di gestazione della riforma; non così ovviamente in una prospettiva sincronica, dove la indennità risarcitoria risulta crescere secondo una cadenza annuale di due mensilità, fino a stabilizzarsi al suo massimo di ventiquattro.

Ma per quanto l'*aliquid novi* possa essere ridimensionato dal punto di vista teorico, dal punto di vista pratico conserva un enorme rilievo, perché secondo l'insegnamento consolidato il come viene disciplinato il licenziamento ha una ricaduta pesante sul come viene di fatto svolto il rapporto di lavoro: tanto meno rigido il primo, tanto più flessibile il secondo, essendo il lavoratore reso più disponibile e tollerante dal rischio aggravato di perdere il posto di lavoro. E c'è il sospetto che, a prescindere dal molto conclamato e pubblicizzato obiettivo di favorire il superamento del *gap* fra *insiders* ed *outsiders*, in funzione di una stabilizzazione di c.d. "precari", abbia giocato proprio l'intento di rendere più "docile" il personale, favorendo di fatto quella flessibilizzazione del rapporto di lavoro, prevista in diritto dall'articolo 1, comma 7, lettere *c* e *d*, legge n. 78/2014, con riguardo allo *ius variandi* di cui all'articolo 2103 c.c. ed al controllo a distanza di cui all'articolo 4, legge n. 300/1970.

Naturalmente non poteva mancare, a costo di conservare una discriminazione alla rovescia, una rivisitazione *in peius* della stessa tutela obbligatoria per le piccole imprese, cioè quelle al di sotto della soglia di cui all'articolo 18, commi 8 e 9, Stat. lav., versione legge Fornero. Così non si applica più a neo-assunti l'articolo 8, legge n. 604/1966, che prevede la riassunzione o la corresponsione di un'indennità fra le due e mezzo e le sei mensilità, in ragione di vari criteri, con la possibilità di portarla a dieci e quattordici mensilità con riguardo al lavoratore con una anzianità di servizio superiore ai dieci e rispettivamente ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro. Si applica, invece, a' sensi dell'articolo 9, comma 1, della bozza di decreto legislativo in caso di licenziamento ingiustificato o affetto da vizi formali o procedurali una versione dimezzata degli articoli 3, comma 1, e 4, comma 1, della bozza di decreto legislativo, cioè la corresponsione di una indennità pari alla metà di quelle ivi previste, senza che, peraltro, sia superabile il limite delle sei mensilità. La stessa cosa vale per l'indennità prevista dall'articolo 6 della stessa bozza, con riguardo all'offerta di conciliazione ivi prevista.

Assai più controversa si presenta l'equiparazione sotto la comune copertura di licenziamenti economici di quello collettivo a quello individuale, in forza

dell'articolo 10 della bozza di decreto legislativo, per cui «In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, intimato senza l'osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all'art. 2 del presente decreto. In caso di violazione delle procedure richiamate all'art. 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991, si applica il regime di cui all'art. 3, comma 1». Il *punctum dolens* è dato dall'aver sostituito la corresponsione dell'indennità alla reintegra nell'ipotesi della violazione dei criteri di scelta, anche se il datore di lavoro poteva poi procedere a licenziare altro lavoratore in luogo di quello reintegrato, con il concentrarsi del confronto sul se sia possibile ravvisarvi o meno un eccesso di delega.

Il cambiamento appare rilevante, ma tutt'oggi il vero problema del licenziamento collettivo rimane quello di un procedimento assunto dalla giurisprudenza come tale da renderne insindacabile il motivo addotto di una riduzione di personale; cui dopo la legge Fornero e l'attuale legge-delega si aggiunge lo svuotamento di fatto di tale procedimento, vista la programmata estinzione della Cassa integrazione in caso di procedure concorsuali e di chiusure definitive di attività, nonché della stessa messa in mobilità, con la corresponsione della relativa indennità.

## **5. Il licenziamento disciplinare: l'eccezione della reintegra**

La regola della tutela obbligatoria per il licenziamento ingiustificato, conosce un'eccezione per il licenziamento disciplinare, già anticipata dall'articolo 1, comma 7, lettera c, nell'ammettere la reintegra per «specifiche fattispecie». Se questa era la previsione della legge-delega, essa deve essersi subito rivelata di difficile traduzione, specie perché una elencazione pur tassativa in funzione della rilevanza del fatto contestato, come reato o come fatto grave, avrebbe restituito spazio al giudizio discrezionale del giudice; si ché, alla fine, auspice una prima decisione della Suprema Corte, si è optato per una formula ritenuta altamente restrittiva, cioè quella di cui all'articolo 3, comma 2, della bozza del decreto legislativo, a' sensi della quale «Esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro».

Per capire occorre fare un passo indietro, cioè ritornare a quel passaggio di cui all'articolo 18, comma 4, Stat. lav., *ex lege* Fornero, a' sensi del quale «Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra fra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento». Sull'«insussistenza del fatto contestato», c'è stata una battaglia interpretativa passata alla storia come quella fra sostenitori della tesi del “fatto materiale” e, rispettivamente, del “fatto giuridico”, che non è qui possibile riprendere, se non per precisare come sotto la differente qualificazione del fatto, ci fosse la diversa valutazione della sua ricostruzione, esposta alle rispettive riserve: alla tesi del “fatto materiale” si obiettava che finiva per dare importanza alla mera condotta contestata, senza tener conto della sua eventuale illegittimità, non imputabilità, involontarietà; alla tesi del “fatto giuridico” si opponeva che veniva a dar rilevanza anche alla entità della colpa della condotta contestata, senza prender atto dell'esser già stata considerata precedentemente per escludere la sussistenza della giusta causa e del giustificato motivo soggettivo.

Ed era proprio quest'ultima, cioè la possibilità o meno di ricondurre nel “fatto contestato” l'entità della colpa della condotta a costituire la vera questione dirimente, peraltro per così dire ammortizzata dal doppio giudizio: una volta considerato sussistente quel fatto, pur anche ricostruito come “fatto materiale”, esso deve essere passato attraverso il filtro del codice disciplinare collettivo, per verificare se integri o meno una condotta passibile di sanzione conservativa, sì da restituire rilevanza all'entità della colpa addebitabile a quella stessa condotta.

Secondo quanto anticipato, la tesi del “fatto materiale” è stata fatta propria da una prima decisione della Suprema Corte, Cass. 6 novembre 2014, n. 23669, per la quale «Il nuovo articolo 18 ha tenuto distinta, invero, dal fatto materiale la sua qualificazione come giusta causa o giustificato motivo, sicché occorrerebbe operare una distinzione tra l'esistenza del fatto materiale e la sua qualificazione. La reintegrazione trova ingresso in relazione alla verifica della sussistenza/insussistenza del fatto materiale posto a fondamento del licenziamento, così che tale verifica si risolve e si esaurisce nell'accertamento positivo o negativo dello stesso fatto, che dovrà essere condotto senza margini per valutazioni discrezionali, con riguardo alla individuazione della sussistenza o meno del fatto della cui esistenza si tratta, da intendersi quale fatto materiale, con la conseguenza che esula dalla fattispecie che è alla base

della reintegrazione ogni valutazione attinente al profilo della proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del comportamento addebitato».

È, però, evidente che il passo riportato non si fa carico affatto di dirci cosa rientra nella ricostruzione del fatto materiale contestato che precederebbe la sua qualificazione, peraltro dando implicitamente per scontato che costituisca un inadempimento imputabile e volontario, quindi tutt'altro che materiale; ci dice solo che cosa non vi rientra, cioè, come visto, «ogni valutazione attinente al profilo della proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del comportamento addebitato»; fermo restando che tale valutazione rientra in gioco allorché si ha da affrontare il passaggio successivo della configurabilità o meno del fatto come infrazione passibile di una sanzione conservativa a' sensi del codice disciplinare collettivo.

È ben percepibile l'influenza esercitata da questa sentenza in sede di redazione della bozza di decreto legislativo, laddove il citato articolo 3, comma 2, prospetta come unica eccezione per la concessione della reintegra nel caso di un licenziamento disciplinare, «l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto al quale sia estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento». Dopotutto il fatto materiale è un inadempimento, cioè un comportamento illegittimo, imputabile, volontario, rispetto a cui però non viene in rilievo il suo livello, peraltro sempre inferiore al "notevole" che avrebbe integrato il giustificato motivo soggettivo; dunque, riproponendosi il problema con cui lo stesso indirizzo dottrinale favorevole ad un tale orientamento ha già dovuto confrontarsi in passato, cioè che pure un inadempimento al limite dell'irrilevante costerebbe la reintegra.

Tanto più che oggi la situazione si presenterebbe assai diversa. Anzitutto, l'art. 3, comma 2, della bozza di decreto legislativo non contempla più, una volta accertata la sussistenza del fatto contestato, la successiva verifica circa la sua riconducibilità o meno sotto una sanzione conservativa prevista dal codice disciplinare collettivo, cosa che permetteva di neutralizzare più di un comportamento di minor peso e rilievo in vista della concessione della reintegra. Poi, come visto, l'articolo 3 comma 1, contempla come regola una indennità scandita fra le quattro e le ventiquattro mensilità, sulla base di una doppia mensilità annuale, così da non permettere al giudice di graduarla come in passato fra le dodici e le ventiquattro in forza di vari criteri a suo tempo previsti, adattandola alla fattispecie concreta.

C'è di più, però, che pare essere scappato alla penna in sede di redazione della bozza di decreto legislativo. L'articolo 18, comma 4, Stat. lav., *ex lege* Fornero recita «Il giudice nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa, per

insussistenza del fatto contestato [...]»; mentre l'articolo 3, comma 2, della bozza suona «Esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto contestato [...]». Ora non è difficile rendersi conto che nel passaggio dall'uno all'altro testo pare prefigurata un'inversione di quell'onere della prova previsto a carico del datore di lavoro dall'articolo 2, comma 5, legge n. 604/1966, ma ora trasferito sul lavoratore e reso diabolico dal dover dimostrare l'inesistenza di un fatto; o, almeno, pare data per scontata una presunzione a favore dello stesso datore, nell'eventualità che non emerga una diretta dimostrazione dell'inesistenza del fatto contestato.

Resta da chiedersi se sia stata una buona idea da parte di chi s'è fatto carico di stendere la bozza di decreto legislativo quella di far propria quasi alla lettera la lettura fornita dalla prima decisione della Corte di Cassazione, perché c'è perlomeno da dubitare che non ne segua altra diversa, con l'ultima parola rimessa alle Sezioni Unite. E se anche l'attuale formula dell'articolo 3, comma 2, della bozza restasse così com'è, non sarebbe assumibile di per sé solo a guisa di interpretazione autentica della precedente formula di cui all'articolo 18 Stat. lav. *ex* legge Fornero, comma 4; anzi la esplicita qualificazione del fatto contestato come “materiale” effettuata all'articolo 3, comma 2, potrebbe ben far supporre che *a contrario* quello considerato dall'articolo 18, comma 4, Stat. lav., vada considerato come “giuridico”, comunque si intenda tale contrapposizione.

Comunque, non pare proprio che a' sensi dell'articolo 39 Cost. la contrattazione collettiva possa essere completamente spogliata della possibilità di intervenire in materia tradizionalmente attribuitale, a cominciare dall'articolo 2106 c.c., quale appunto le sanzioni disciplinari, sì che niente esclude che codici disciplinari collettivi più favorevoli sopravvivano e possano essere introdotti in futuro, con la previsione di sanzioni conservative la cui sopravvivenza, stando alla proposta della bozza di decreto legislativo, sarebbe rimessa al buon volere del datore di lavoro, libero di scegliere di applicarle o disapplicarle con ricorso immediato alla sanzione espulsiva, se pur a rischio di pagare un'indennità nel caso in cui tale ricorso si rivelasse ingiustificato.

## **6. Il licenziamento affetto da vizi formali e procedurali: continuità e discontinuità**

L'articolo 4, rubricato vizi formali e procedurali, riprende l'articolo 18, comma 7, Stat. lav., *ex* legge Fornero, sancendo che «Nell'ipotesi in cui il



licenziamento sia intimato con violazione del requisito della motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto».

Che cosa cambia? Viene omessa la violazione prima prevista «della procedura cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604», che, così come novellato dall'articolo 1, comma 40, della stessa legge Fornero, prevedeva per il licenziamento economico l'attivazione obbligatoria da parte del datore di una procedura conciliativa preventiva presso la Direzione territoriale del lavoro, con una valutazione del comportamento complessivo tenuto dalle parti da parte del giudice nell'eventuale processo attivato dal lavoratore in caso di fallimento. La ragione di questa omissione è semplice, costituita, com'è, dalla soppressione della procedura per i lavoratori neo-assunti; mentre è la ragione della soppressione a risultare di più difficile comprensione, data che la prima esperienza si era rivelata positiva, con un'elevata percentuale di conciliazioni raggiunte. Più difficile, ma non più di tanto, se si considera che tale soppressione ha come *pendant* l'introduzione da parte dell'articolo 6 della già vista «offerta di conciliazione», rimessa sì all'iniziativa discrezionale del datore di lavoro, ma debitamente incentivata a favore del lavoratore, tanto da rendergli spedita l'intimazione del licenziamento economico e da permettergli di gestire più facilmente il costo di qualsiasi licenziamento.

Viene, altresì, ridimensionata e riformulata l'indennità rispetto a quella contemplata dall'articolo 18, comma 7, Stat. lav., versione legge Fornero, non più considerata omnicomprensiva e portata da sei/dodici mensilità determinate «in relazione alla gravità della violazione formale o processuale commessa dal datore» a una per ogni anno di servizio, comunque non meno di due e non più di dodici. Ritorna, dunque, la stessa logica di un'indennità ridotta e resa rigida, ancorandola all'anzianità di servizio, tanto da richiedere sei e dodici anni, per raggiungere il minimo ed il massimo previsto da quel comma 7.

Delle molte questioni interpretative sorte con riguardo all'articolo 18, comma 5, versione Fornero, l'articolo 4 della bozza di decreto legislativo si fa carico solamente di una, cioè quella relativa alla qualificazione del licenziamento gravato da vizi formali e procedurali come “inefficace”, quando invece era

pienamente efficace, producendo l'estinzione del rapporto di lavoro, sì da limitarsi a dire che a fronte di un tale licenziamento «il giudice dichiara estinto il rapporto dalla data del licenziamento».

Continua a parlare di violazione del “requisito di motivazione”, senza chiarire la portata di tale espressione, sì da lasciare aperta la questione se la stessa assenza o insufficienza grave di tale motivazione non vada considerata come mancanza dello stesso fatto contestato, tale da dover far concludere per la sua insussistenza; e così continua a parlare di violazione della «procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970», sì da perpetuare la questione, invero esclusa dalla Cassazione, se la totale mancanza della contestazione e del contraddittorio non vada ritenuta causa di nullità.

Una cosa è certa, se mai era coltivabile in passato il sospetto che una mera e semplice monetizzazione della mancata osservanza di regole, qualificate come “di civiltà” dalla Consulta, potesse considerarsi incostituzionale, questo sospetto esce ora rafforzato dalla stessa riduzione dell'indennità.

# Jobs Act e conciliazione: pochi, maledetti e subito... ma non per tutti

di Flavia Pasquini

## 1. La nuova conciliazione: posizione del problema

L'articolo 6 dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183* prevede una nuova possibilità di conciliazione <sup>(1)</sup> in caso di licenziamento, sotto forma di offerta di una somma che dovrà essere presentata al lavoratore da parte del datore di lavoro presso alcune sedi specificamente definite.

Sulla analisi di questa disposizione ci si concentrerà nel presente contributo, senza soffermarsi sui dubbi di costituzionalità <sup>(2)</sup> – peraltro sostanzialmente condivisi – già espressi nei primi commenti sull'impianto complessivo del c.d. *Jobs Act*, posto che i medesimi non paiono ripercuotersi in maniera significativa sul tema della conciliazione. Ciò, in quanto quest'ultima,

---

<sup>(1)</sup> Ottimisticamente definita «snodo cruciale per la gestione delle nuove fasi di flessibilità in uscita e per ridurre il (serio) rischio di aumento delle vertenze davanti al giudice» da A. ORIOLI, [Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità](#), in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2014.

<sup>(2)</sup> Espressi, tra i giuslavoristi, innanzitutto da Umberto Romagnoli, intervistato da S. DE AGOSTINI, [Licenziamenti collettivi, giuslavorista: 'Jobs act incostituzionale, discriminatorio'](#), in *Il Fatto Quotidiano*, 29 dicembre 2014; su una linea differente nelle argomentazioni, ma sostanzialmente identica nelle conclusioni si è posto poi Michele Tiraboschi, intervistato da G. COLARUSSO, [Tiraboschi: «Il Jobs act di Renzi è il nuovo apartheid»](#), in [www.lettera43.it](#), 5 gennaio 2015, ma anche da M. BALLISTRERI, [Il Jobs act e la Costituzione](#), in [www.mondoperaio.net](#), 2 gennaio.

introdotta sulla base del modello tedesco <sup>(3)</sup> come istituto “facoltativo”, pur essendo lasciata alla iniziativa del solo datore e rientrando nell’ambito di un sistema di norme riservate, senza adeguate argomentazioni a sostegno di tale scelta, ad un novero di lavoratori limitato (operai, impiegati e quadri che saranno assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto), in considerazione della sua natura di strumento di “protezione” di tali lavoratori da vicende processuali lunghe e costose potrebbe addirittura essere ritenuta, in un eventuale giudizio di costituzionalità che si instauri sul complesso di norme regolanti il c.d. contratto a tutele crescenti, come una sorta di contrappeso ai rilievi di illegittimità, sebbene alquanto blando.

La prima sensazione che la lettura dell’articolo 6 restituisce, ad ogni modo, è senza dubbio quella, già “profeticamente” espressa da illustre dottrina a commento della legge 10 dicembre 2014, n. 183, di essere innanzitutto il prodotto di una sostanziale «diffidenza nei confronti di una magistratura del lavoro portata [...] ad un’interpretazione restrittiva della apertura alla flessibilità [...]». Una diffidenza, peraltro, già ravvisabile nel decreto legislativo n. 276/2003 con l’introduzione della certificazione (art. 75 ss.); poi ampiamente esplicitata nella legge n. 183/2010 [...] col varo del complesso sistema di conciliazione e arbitrato (art. 30, co. 1 e artt. 31 ss.)» <sup>(4)</sup> e,

---

<sup>(3)</sup> Richiama la analoga normativa adottata in Germania, pur con le evidenti differenziazioni derivanti da un differente sistema di modelli contrattuali, M. LEONARDI, [Il cuore del Jobs Act è la conciliazione “alla tedesca”. In Germania, l’accordo tra datore e lavoratore licenziato avviene 6 volte su 10 fuori dai tribunali](#), in [www.linkiesta.it](#), 31 dicembre 2014, secondo il quale, addirittura, «L’offerta di conciliazione italiana è pensata per funzionare meglio di quella tedesca. L’obiettivo del legislatore è quello di minimizzare il numero di cause di lavoro, in modo da ridurre l’incertezza dei costi di un eventuale licenziamento e convincere più imprenditori ad assumere a tempo indeterminato. L’offerta di conciliazione in Germania avviene sulla base di mezzo mese di retribuzione lorda per ogni anno di anzianità: un importo di valore basso e spesso insufficiente ad evitare un giudizio in tribunale in cui il lavoratore cerca un indennizzo maggiore (o anche il reintegro in teoria ancora possibile nell’ordinamento tedesco). Il nuovo decreto stabilisce per l’Italia una cifra doppia: [...] Il lavoratore può rifiutare l’offerta di conciliazione e cercare in tribunale un indennizzo maggiore, ma oltre al rischio di perdere la causa non può comunque in nessun caso ottenere più del doppio della cifra stabilita dalla conciliazione. Le spese per un avvocato e le tasse da pagare sull’eventuale indennizzo ottenuto in sede di giudizio (che a differenza dell’importo della conciliazione è soggetto a tassazione) dovrebbero dissuadere la maggior parte delle cause di lavoro». Un breve raffronto con lo schema introdotto nell’ordinamento tedesco dalla c.d. legge Hartz IV, entrata in vigore il 1° gennaio 2005, viene poi svolto anche da P. ICHINO, [Storia segreta, articolo per articolo, del contratto a tutele crescenti](#), in [www.pietroichino.it](#).

<sup>(4)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, che precede in questo volume. Più in generale sulla limitazione del “potere” dei giudici ad opera del *Jobs Act*,

aggiungeremmo, con la istituzione, ad opera della legge n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero) del tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima di intimare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Per dirla con le parole dello schema di decreto in commento, la *ratio* del legislatore è quella “di evitare il giudizio”, evidentemente in continuità, in una sorta di crescendo, con quella «di ridurre il contenzioso in materia di lavoro» individuata all’interno dell’articolo 75 del decreto legislativo n. 276/2003: certamente sarebbe premature tentare sin d’ora di prevedere se tale intento sarà raggiunto, ma una analisi dei principali snodi della norma, quando possibile parametrati alle esperienze pregresse e ad alcune essenziali considerazioni di sistema <sup>(5)</sup>, potrà, ci auguriamo, evidenziarne almeno le eventuali criticità, insieme ai punti di forza.

Quello che è certo, tuttavia, è che si tratta di una norma con cui non si tenta di superare i consueti dualismi tipici del sistema normativo italiano in materia di lavoro (nuovi e vecchi assunti, settore privato e pubblico, ecc.), probabilmente perché non si parte da una adeguata lettura della trasformazione epocale che stanno attraversando tanto il mercato quanto l’organizzazione del lavoro.

Per produrre un testo normativo meglio confacente alle attuali evoluzioni anche sociali, infatti, sarebbe stato sufficiente osservare, sui treni e nelle metropolitane, i ragazzi con il computer in spalla: la rivoluzione che il lavoro ha subito sarebbe apparsa chiaramente se solo si fosse compreso che quello che portano sulle spalle è il loro “ufficio”. Anche regolando la nuova conciliazione pare non si siano tenute in nessun conto le esigenze, che certamente non possono essere semplicisticamente ridotte ad una somma di denaro, di questa nuova “tipologia” di lavoratore, che non lavora dalle 9.00 alle 17.00, ma in ogni momento della giornata; che non si siede ogni giorno alla medesima scrivania, ma che usa spazi di *co-working* quando non addirittura spazi pubblici con *free wi-fi*; che spesso non usa mezzi e strumenti di lavoro aziendali, ma dotazioni tecnologiche (*laptop, tablet, smartphone*) di sua proprietà; che non riceve direttive specifiche, ma la mera indicazione di “obiettivi” e “risultati” da raggiungere attraverso competenze di cui il

---

si è espresso anche Umberto Romagnoli, intervistato da S. DE AGOSTINI, [Licenziamenti collettivi, giuslavorista: “Jobs act incostituzionale, discriminatorio”](#), in *Il Fatto Quotidiano*, 29 dicembre 2014.

<sup>(5)</sup> Ben sintetizzate nella intervista a Michele Tiraboschi di G. COLARUSSO, [Tiraboschi: «Il Jobs act di Renzi è il nuovo apartheid»](#), cit. Per una rassegna dei primi commenti al *Jobs Act* cfr. poi M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell’articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano*, [Bollettino spec. ADAPT, 2 gennaio 2015, n. 1](#).

datore/committente, il più delle volte, è sprovvisto, e con le modalità più svariate; che ha una idea di “carriera” che non può svilupparsi all’interno di una medesima organizzazione in un arco temporale lungo una vita, ma piuttosto un progetto di evoluzione più complessa che, unitamente agli obiettivi lavorativi, il più delle volte riguarda anche traguardi personali incardinati in una serie di relazioni molto più “liquide” rispetto a quelle del passato. È inoltre un lavoratore che ha ben compreso l’inutilità di “accaparrarsi” informazioni e dati, o di limitarsi a forme di comunicazione “classica” (tra cui rientrano già oggi le e-mail), perché chiunque può trovarli agevolmente e velocemente tramite le potenzialità della rete e delle “reti”, che quindi sfrutta anche con la condivisione su piattaforme collaborative o accedendo ai c.d. *social network*; che non riesce agevolmente ad inquadrarsi nelle qualifiche “standard”, perché può essere allo stesso tempo operaio, impiegato o quadro (e qui viene in mente il “vecchio” lavoro dell’artigiano, così caro a Marco Biagi, che altro non faceva se non ideare, eseguire e promuovere il proprio “prodotto”); che, infine, è consapevole della limitatezza della conoscenza in sé, se non è accompagnata da un apprendimento e aggiornamento continuo. È questo il lavoratore che lo schema di decreto avrebbe dovuto avere in mente, nel costruire regole nuove, e questa considerazione vale anche per la nuova conciliazione, che, se ha il pregio di apparire semplice e veloce, almeno ad un primo sguardo, si rivelerà invece per molti aspetti inadeguata ad adattarsi ad un mondo del lavoro già profondamente mutato, dove la monetizzazione delle tutele non rappresenta quasi mai la migliore soluzione (o almeno non l’unica possibile).

## **2. L’ambito di applicazione**

Quanto all’ambito soggettivo di applicazione, l’offerta conciliativa, che rimane comunque facoltativa in linea con la generale facoltatività di ogni tentativo di conciliazione per le cause inerenti rapporti di lavoro introdotta dalla legge n. 183/2010, può essere avanzata, attraverso un preciso attivarsi del datore, in caso di licenziamento di operai, impiegati o quadri assunti, a decorrere dalla data in cui il decreto entrerà in vigore, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Per evitare che a livello interpretativo possa sorgere il dubbio che la suddetta possibilità di conciliazione possa applicarsi, indipendentemente dalla qualifica del lavoratore e dalla tipologia di contratto con cui si è legato al datore, anche in tutti i casi in cui quest’ultimo, in conseguenza di assunzioni a tempo

indeterminato che avverranno successivamente all'entrata in vigore del decreto, vada ad integrare il requisito occupazionale di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 <sup>(6)</sup>, sarebbe opportuno che, nella versione definitiva del decreto, il rinvio operato dall'articolo 6 non sia effettuato complessivamente all'articolo 1, bensì circoscritto al solo comma 1 del medesimo (sebbene il fatto che nel comma 2 ci si riferisca ai datori di lavoro, e non ai lavoratori, paia poter escludere tale tipo di distorsione).

Non si vogliono tuttavia qui eccessivamente rimarcare – sia perché una valutazione di tal fatta dovrebbe in verità essere mossa all'intero impianto normativo all'interno del quale si colloca l'articolo 6 dello schema di decreto pubblicato il 24 dicembre 2014, sia perché è prevedibile che, almeno nel medio termine, non ci troveremo ad applicare frequentemente la norma in commento (a meno di non voler prevedere molti licenziamenti dei nuovi assunti con contratto a tutele crescenti) – eventuali profili problematici inerenti possibili discriminazioni tra lavoratori, sebbene sia evidente che, all'interno delle medesima azienda, si creerà, in materia di conciliazione, una sorta di doppio binario ove soltanto alcuni potranno essere i destinatari della nuova offerta conciliativa. Peraltro, sebbene il rinvio ai «lavoratori di cui all'articolo 1» rischi di porsi in contrasto con il diritto comunitario della concorrenza (che, come noto e salve le previste eccezioni, vieta aiuti di Stato alle imprese, in qualunque forma concessi <sup>(7)</sup>), anche il timore della creazione di “corsie preferenziali” per la gestione delle controversie di lavoro inerenti il licenziamento dei nuovi assunti pare essere ben poca cosa rispetto ai più significativi dubbi che altre disposizioni del decreto in esame hanno sollevato <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Come noto, i limiti indicati al citato comma 8, poi specificati quanto ai criteri di computo all'interno del successivo comma 9, fanno riferimento al «datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti».

<sup>(7)</sup> Per una ricostruzione della complessa materia cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002.

<sup>(8)</sup> In particolare sul contratto a tutele crescenti si vedano A. ASNAGHI, P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Il contratto a tutele crescenti nel prisma delle convenienze e dei costi d'impresa*, in questo volume.

### 3. L'oggetto dell'accordo, la procedura e le sedi

Quella prevista dall'articolo 6 può correttamente essere definita come una "nuova" conciliazione, in virtù di alcune caratteristiche principali: in parte per la originalità della offerta che è previsto possa costituire oggetto della conciliazione, essendo la medesima individuata in un «un importo [...] di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità» (ossia, sostanzialmente, fino ad un importo massimo pari alla metà del possibile indennizzo ottenibile in caso di giudizio); in parte per la modalità con cui tale offerta deve essere presentata, posto che è espressamente previsto che dovrà essere consegnato al lavoratore "un assegno circolare".

Non è però chiaro se tale consegna, effettuata nei termini previsti (che sono quelli di impugnazione stragiudiziale del licenziamento, sessanta giorni) presso le sedi cui rinviano le norme richiamate dall'articolo 6 vada ad esaurire ogni onere procedurale, o se invece, sotto questo profilo, si dovrà tenere conto delle disposizioni previste, a seconda della commissione a cui ci si vorrà rivolgere, rispettivamente dagli articoli 410, 412-*ter*, 412-*quater* c.p.c. o dalle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 276/2003, così come modificato ed integrato dalla legge n. 183/2010 (ed eventualmente anche dal regolamento interno della specifica commissione).

In verità, stando alla lettera della norma, e volendo escludere nell'intervento del legislatore un intento di ulteriore aggravio degli adempimenti procedurali, già complessi e infintamente diversificati in materia di licenziamento, deve ritenersi che la «accettazione dell'assegno in tale sede da parte del lavoratore» sia idonea, di per sé sola e se effettuata a seguito degli adempimenti del datore sopra sintetizzati, a comportare «l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta». Si dovrebbe immaginare, in altri termini, che il datore di lavoro possa semplicemente rivolgersi ad una delle sedi competenti perché convochi il lavoratore ai fini della conciliazione di cui all'articolo 6 in commento, e in quella sede offra, appunto, al lavoratore un assegno circolare di valore ricompreso tra i parametri di legge, a seguito della eventuale accettazione del quale, tramite la mera attestazione ad opera della commissione della identità delle parti, della adeguatezza della somma rispetto ai parametri di legge e dei rispettivi comportamenti concludenti, si producano gli effetti di legge.



Quando invece è più plausibile che ogni commissione pretenda che venga seguita la “propria” procedura, almeno nei suoi tratti formali essenziali: un chiarimento sul punto, all’interno dell’articolo 6, non avrebbe costituito un significativo appesantimento della norma e avrebbe invece consentito alle commissioni e alle parti un cospicuo risparmio di “inchiostro”, almeno nelle prime fasi di ogni conciliazione (da questo punto di vista paiono avvantaggiate le commissioni di conciliazione costituite presso le commissioni di certificazione, che potranno in tempi stretti chiarire tale punto all’interno del proprio regolamento, secondo l’interpretazione della norma che riterranno meglio rispondente all’interesse di entrambe le parti).

Potrebbero poi sorgere ulteriori domande: ad esempio, la accettazione dell’assegno dovrà ritenersi avvenuta all’atto della mera ricezione dell’assegno circolare o soltanto con il relativo incasso? Inoltre, il lavoratore rimarrà comunque libero di avanzare contestazioni in giudizio con riferimento ad ulteriori profili inerenti il rapporto di lavoro (ad esempio per differenze retributive dovute a mensilità non pagate, TFR, straordinari, ecc.), e tale profilo evidentemente complica non poco la fase successiva, perché le parti potranno trovare conveniente cercare un ulteriore e apposito accordo (sempre facoltativo) o, diversamente, decidere di radicalizzare la lite di fronte al giudice, con buona pace dell’auspicato intento deflattivo del contenzioso.

Perché poi sia stata prevista proprio la necessaria consegna della somma tramite assegno circolare non è dato sapere, ma pare di poter ipotizzare che esso sia stato ritenuto il mezzo di pagamento di gran lunga più sicuro quanto a garanzia della copertura, destinazione univoca al lavoratore interessato e possibilità di essere “utilizzato” o meno, in sede conciliativa, quale vera e propria “offerta reale” (caratteristiche non tutte riferibili al bonifico bancario, ad esempio, ragion per cui non si comprende come mai alcuni autori abbiano ritenuto quest’ultimo una valida alternativa <sup>(9)</sup>).

Quanto alle sedi conciliative, come anticipato esse sono individuate in quelle, “già rodiate”, di cui all’articolo 2113, comma 4, cod. civ. (che rinvia agli articoli 185, 410, 411, 412-ter e 412-quater del codice di procedura civile), e all’articolo 82, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (il quale rinvia alla elencazione di cui all’articolo 76, decreto legislativo n. 276/2003), e più precisamente:

- le Direzioni provinciali del lavoro (articolo 410 c.p.c.);

---

<sup>(9)</sup> Cfr. in particolare P. ICHINO, [Storia segreta, articolo per articolo, del contratto a tutele crescenti](#), cit..

- le sedi che saranno individuate dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative (articolo 412-ter c.p.c.);
- un collegio *ad hoc*, composto – su iniziativa delle parti stesse – da un rappresentante di ciascuna di esse e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte tra i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione (articolo 412-quater c.p.c.);
- le commissioni di certificazione (elencate dall'articolo 76 del decreto legislativo n. 276/2003, e costituite presso: gli enti bilaterali; le direzioni provinciali del lavoro e le province; le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro; i consigli provinciali dei consulenti del lavoro).

Tale elencazione evidenzia un ampliamento, con riferimento alla procedura conciliativa di cui all'articolo 6 dello schema di decreto in commento, delle possibilità che la legge n. 92/2012 aveva concesso al datore che volesse procedere ad un licenziamento – non collettivo – per motivi economici, il quale può tuttora rivolgersi, per i lavoratori cui non sarà applicabile il decreto in commento, unicamente alla direzione territoriale del lavoro competente. L'aver previsto, in questa nuova conciliazione, un novero più ampio di sedi, tra le quali peraltro si può liberamente scegliere, non può che essere guardato con apprezzamento, ma, allo stesso tempo, appare sensato il timore che la mancata individuazione di meccanismi procedurali anche solo essenziali rischi di bloccare del tutto l'istituto, in considerazione del timore, legittimo nelle parti poste le premesse di cui sopra, di dover incorrere in richieste del tutto differenti a seconda della commissione che si individuerà.

#### **4. La persistenza dei tentativi obbligatori di conciliazione previsti dalla c.d. Riforma Fornero e in caso di contenzioso su contratti certificati: note e riflessioni in merito alle differenti procedure**

La facoltatività della conciliazione in esame non pare comunque in grado di superare la richiesta obbligatorietà di due differenti tentativi di conciliazione, prevista da normative precedenti, ed in particolare:

- il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dalla legge n. 92/2012 per il caso in cui il datore voglia procedere ad un licenziamento – non collettivo – per motivi economici;
- il tentativo obbligatorio di conciliazione che deve essere promosso nel caso di contratti certificati, in applicazione della legge n. 183/2010.

Quanto al primo, si preferisce rinviare alla analisi di chi, all'atto della entrata in vigore della norma, ne ha ben sintetizzato i passaggi e gli snodi cruciali <sup>(10)</sup>, limitandoci qui a delinearne i tratti essenziali. Si tratta infatti di un adempimento richiesto al datore di lavoro che integri il requisito occupazionale di cui all'articolo 18, ottavo comma, della legge n. 300/1970, il quale intenda licenziare per giustificato motivo oggettivo fino a quattro lavoratori in centoventi giorni (ma la procedura non si applica ai lavoratori assunti in applicazione del decreto attuativo del *Jobs Act*, come prevede l'articolo 3, comma 4, dello schema di decreto in esame). Il datore, prima di intimare il licenziamento, deve comunicare alla DTL e al lavoratore tale intenzione, unitamente ai relativi motivi ed alle eventuali misure di assistenza alla ricollocazione. Entro sette giorni la DTL trasmette al datore ed al lavoratore la convocazione ad un incontro al quale le parti possono farsi assistere da soggetti competenti per valutare congiuntamente soluzioni alternative alla risoluzione. La procedura si conclude entro venti giorni dalla trasmissione della convocazione. In caso di legittimo e documentato impedimento del lavoratore a presenziare, la procedura può essere sospesa, ma solo per un massimo di quindici giorni. Se il tentativo di conciliazione fallisce, il datore può comunicare il licenziamento. Se invece si raggiunge un accordo, con conseguente ricollocazione del lavoratore o incentivo all'esodo (esente da contributi e soggetto a tassazione separata) e servizio di outplacement, il lavoratore mantiene il diritto all'Aspi. Gli effetti del licenziamento si producono poi dal giorno della comunicazione di avvio del procedimento, salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva (fatto ulteriormente salvo, tuttavia, l'effetto sospensivo disposto dalle norme in materia di maternità e paternità nonché in caso di infortunio sul lavoro, ma non di malattia). Il tentativo di conciliazione è qui il presupposto per l'intimazione del licenziamento, ma un profilo critico, che certamente ha costituito la causa del fallimento di alcune procedure, è che in verità si discute di profili su cui il lavoratore difficilmente ha dati a sufficienza per operare eventuali contestazioni. Tale procedura pare comunque aver avuto esiti

---

<sup>(10)</sup> Cfr. G. RICCIO, *Gli oneri procedurali*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, 289 e ss.

apprezzabili in sede applicativa <sup>(11)</sup>, posto che, sebbene con una forte differenziazione su base territoriale (dal 19% della Basilicata al 68% dell'Umbria), mediamente il 47% delle procedure di conciliazione obbligatoria per licenziamenti economici è arrivato all'accordo, mentre il 37% ha avuto esito negativo (le procedure ancora in corso alla data della rilevazione, che si ferma al primo semestre del 2014, erano il 16%).

Quanto al tentativo obbligatorio di conciliazione che deve essere promosso nel caso di contratti certificati, si può in questa sede ricordare che la legge n. 183/2010 aveva previsto un potenziamento della funzione conciliativa delle commissioni di certificazione <sup>(12)</sup> che, a suo tempo, non si era potuto che ritenere apprezzabile. Il comma 2 dell'articolo 31 della legge n. 183/2010 statuisce, infatti, che «il tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è obbligatorio». Posto che, probabilmente, non era necessaria una ulteriore specificazione rispetto appunto al già vigente dettato dell'articolo 80, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003, la puntualizzazione pare essere stata motivata dalla marcata intenzione di scongiurare dubbi su un punto cruciale: la legge n. 183/2010, infatti, all'articolo 31, comma 1, novellando l'articolo 410 c.p.c., ha fatto venire meno l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione precedentemente previsto per tutte le cause di lavoro. Così che, probabilmente, per evitare l'insorgere di incertezze interpretative, legate al criterio cronologico delle fonti, si è ritenuto opportuno inserire tale precisazione/eccezione con riferimento ai contratti certificati.

Come generalmente accadeva prima della entrata in vigore della legge n. 183/2010 <sup>(13)</sup> per ogni controversia di lavoro, anche per quelle inerenti la

---

<sup>(11)</sup> La sintesi degli esiti delle conciliazioni conseguenti alla applicazione del c.d. "rito Fornero" è tratta da F. BARBIERI, V. MELIS, *A segno una conciliazione su due. Il 47% delle procedure obbligatorie per i licenziamenti economici arriva all'accordo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2014.

<sup>(12)</sup> Per le istruzioni operative cfr. G. FALASCA, *Nuove procedure di conciliazione: le istruzioni del Ministero*, in *GLav*, 2010, n. 47, 10. Con particolare riferimento alle conciliazioni presso le DPL cfr. poi P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Regime ad hoc per le istanze anteriori al 24 novembre*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010. Per un'ampia disamina delle problematiche sul tema cfr. A. CORVINO, M. TIRABOSCHI, *La conciliazione in materia di lavoro e la conciliazione obbligatoria per i contratti certificati*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Collegato lavoro. Commento alla legge n. 183 del 2010*, *Il Sole 24 Ore*, 2010, 21.

<sup>(13)</sup> Il quale, come noto, ha reso facoltativo il tentativo di conciliazione con riguardo al contenzioso del lavoro, lasciandone invariata l'obbligatorietà soltanto per le controversie da instaurarsi con riferimento ad un contratto certificato, in merito alle quali ci si dovrà obbligatoriamente rivolgere alla Commissione che aveva appunto certificato precedentemente il contratto (cfr. art. 31, comma 2).

certificazione, l'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003 aveva in verità fin dal 2003 imposto che il ricorso giurisdizionale fosse preceduto da un tentativo di conciliazione <sup>(14)</sup>, da esperirsi davanti alla stessa commissione che aveva provveduto alla certificazione.

La funzione della conferma di tale obbligo non pare dover essere individuata tanto nella volontà di porre un filtro che snellisca il carico gravante sui Tribunali del lavoro, posto che in tutti gli altri casi l'obbligo di conciliazione è venuto meno, quanto piuttosto di dare completezza alla idea della "volontà assistita", ragione per cui pare naturale che le parti in contenzioso "illustrino" alla commissione che, su base volontaria, ha certificato il loro contratto le ragioni del dissidio, anche eventualmente su elementi del programma negoziale concordemente confermati in sede di certificazione. In questo senso non può non rilevarsi la funzione "deterrente" svolta da tale previsione, finalizzata a sostenere il rispetto dei patti. Ed in effetti, chiunque contesti il contenuto dell'atto della Commissione è infatti chiamato a presentarsi nuovamente di fronte alla stessa Commissione che quell'atto ha emanato (si presume, dopo attenta istruttoria, ossia dopo aver esaminato la documentazione presentata e preso in considerazione le dichiarazioni rese dalle parti in sede di audizione), il che dovrebbe inevitabilmente scoraggiare le azioni opportunistiche quanto liti temerarie.

Altro scopo perseguito dalla norma può essere poi rinvenuto nella volontà di valorizzare il ruolo e l'autorità delle commissioni di certificazione, nonché nel concedere loro una sorta di "potere di autotutela", che permetta di vagliare i vizi contestati agli atti da esse emanati in via preventiva rispetto al momento in cui questi vengano esaminati dal giudice, in modo da poter effettuare eventuali interventi correttivi.

Va ricordato che, almeno secondo una certa interpretazione, la previsione del tentativo obbligatorio di conciliazione non dovrebbe riguardare le cause promosse dagli enti previdenziali, per la quale la procedura di cui all'articolo 410 c.p.c. è generalmente esclusa <sup>(15)</sup>. Non sembra, tuttavia, dalla

---

<sup>(14)</sup> Sul tentativo obbligatorio di conciliazione in generale si vedano L. DE ANGELIS, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2004, n. 2, 235; A. VALLEBONA, *L'incertezza del diritto e i necessari rimedi*, in *RIDL*, 2004, n. 1, 3. Negativi sono poi i pareri di V. ANGIOLINI, L. FASSINA, *Sulle procedure di certificazione*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione, Commento critico al decreto legislativo n. 276 del 1.9.2003*, Ediesse, 2004, e F. ROTONDI, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, in *DPL*, 2004, n. 4, 2564, su tale requisito preliminare per l'esperimento dei rimedi giurisdizionali avverso la certificazione.

<sup>(15)</sup> Sulla opportunità di esentare dal tentativo di conciliazione le azioni promosse dagli enti previdenziali si vedano D. MESSINEO, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276*

formulazione della norma e dalla *ratio* che la medesima persegue, che tale esclusione possa ritenersi estesa al tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80, decreto legislativo n. 276/2003. Giova infatti da ultimo ribadire che, a fronte di qualche primo orientamento contrario in dottrina circa la efficacia della certificazione nei confronti degli enti pubblici <sup>(16)</sup>, la stessa prassi amministrativa <sup>(17)</sup> è ormai pacifica nel ribadire che, qualora venga accertata una discordanza tra il programma negoziale certificato e quello concretamente rilevato in sede di visita ispettiva, il funzionario di vigilanza deve procedere alla notifica di un distinto verbale ispettivo contenente unicamente gli elementi a sostegno delle ragioni dell'Istituto; successivamente, gli Uffici devono esperire il tentativo di conciliazione presso le Commissioni di certificazione, all'esito del quale gli stessi Uffici assumeranno i conseguenti provvedimenti, quali la ridefinizione o l'annullamento dell'addebito, ovvero la trasmissione degli atti alla Avvocatura di Sede per attivare il giudizio dinanzi al Giudice del Lavoro.

Si deve qui peraltro segnalare che il comma 16, articolo 31 della legge n. 183 del 2010 ha altresì sancito l'abrogazione degli articoli 410-*bis* e 412-*bis* del codice di procedura civile. Posto che quest'ultimo articolo prevedeva la sanzione processuale della improcedibilità del ricorso in caso di mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, allo stato, per effetto di tale abrogazione, rimane tuttora senza una esplicita sanzione il mancato esperimento del tentativo di conciliazione dichiarato obbligatorio di fronte alle commissioni di certificazione, *ex* articolo 80, comma 4 del decreto legislativo n. 276/2003, come previsto dall'articolo 31, comma 2 della legge n. 183/2010. In verità, è difficile sostenere che l'esperimento preventivo del tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003 non costituisca condizione di proponibilità della domanda: la sua

---

*del 2003 Aspetti procedurali e modalità applicative*, Working Paper ADAPT, 2008, n. 5, [www.adapt.it](http://www.adapt.it), e M. BUZANO, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in [www.csdn.it](http://www.csdn.it), il quale si pone il problema della fungibilità/alternatività dei tentativi di conciliazione presso le Commissioni di cui all'art. 410 c.p.c. rispetto a quelli presso le Commissioni di certificazione.

<sup>(16)</sup> Cfr. L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, 2004; A. GUADAGNINO, *Gli effetti della certificazione nei confronti degli enti*, in *RGL*, 2004, IV, 575.

<sup>(17)</sup> Cfr. circ. Inps n. 71 del 1° giugno 2005, relativa a *Costituzione e funzionamento Commissioni di certificazione ai sensi degli articoli 75-84 del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*. Nello stesso senso si veda poi, più recentemente, la circ. Min. lav. 25 novembre 2010, avente ad oggetto *Art. 31 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Conciliazioni presso le Direzioni provinciali del lavoro. Prime istruzioni operative nella fase transitoria*. Entrambi i documenti sono visionabili sul sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it), *Indice A-Z*, voce *Certificazione*.

mancanza, pertanto – rilevabile anche d’ufficio – comporterà la definizione della causa con sentenza dichiarativa di improponibilità, al pari di quanto avviene in altri procedimenti ove è imposta la previa fase conciliativa stragiudiziale, come ad esempio per i procedimenti relativi ai contratti agrari<sup>(18)</sup>.

Il comma 13 dell’articolo 31 della legge n. 183/2010 ha poi disposto che «presso le sedi di certificazione di cui all’articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, può altresì essere esperito il tentativo di conciliazione di cui all’articolo 410 del codice di procedura civile». Rispetto al presente comma, posto che l’abilitazione ad «espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell’articolo 410 del codice di procedura civile» era già stata attribuita alle commissioni di certificazione dall’articolo 80 decreto legislativo n. 276/2003 con riferimento ai contratti dalle medesime certificati, l’elemento di novità sta nel fatto che la conciliazione, dalla entrata in vigore della legge n. 183/2010, può invece essere effettuata anche in relazione a contratti non precedentemente assoggettati a tale procedura.

La riforma del 2010 ha per certo preso atto dello scarso filtro operato, in passato, dalla obbligatorietà del tentativo di conciliazione rispetto al contenzioso del lavoro. I dati ministeriali sull’attività conciliativa delle Direzioni provinciali del lavoro hanno infatti attestato come nei sessanta giorni previsti dall’articolo 410 *bis* del codice di procedura civile, poi abrogato, gli uffici periferici del Ministero riuscivano a trattare meno del 19% delle vertenze individuali presentate concernenti il settore privato. Delle controversie trattate, poco più della metà venivano poi conciliate. Ciò significa che, nella maggior parte dei casi, i sessanta giorni per la proposizione del tentativo obbligatorio di conciliazione si sono in passato di regola rivelati una ulteriore dilazione dei tempi del contenzioso. Piuttosto, avanti le Direzioni provinciali – come anche in sede sindacale – sono spesso stati portati per la ratifica accordi conciliativi già convenuti altrove dalle parti, sovente tramite i rispettivi procuratori.

Come noto, il tentativo di conciliazione in relazione ai contratti certificati deve essere svolto avanti la sede che ha provveduto alla certificazione medesima. Negli altri casi, il tentativo può essere invece proposto presso diverse sedi<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Cass. 15 luglio 2008, n. 19436.

<sup>(19)</sup> E cioè, in alternativa: a) presso le Direzioni provinciali del lavoro (art. 410 c.p.c.); b) presso le sedi che saranno individuate dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 412-*ter* c.p.c.); c) presso un collegio *ad hoc*, composto – su iniziativa delle parti stesse – da un rappresentante di ciascuna di esse e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte tra i

La legge n. 183 del 2010 non ha previsto, in merito al tentativo di conciliazione divenuto facoltativo, norme transitorie. Si sono quindi poste alcune questioni applicative a partire dal quesito se l'eliminazione della conciliazione obbligatoria si applicasse anche ai ricorsi giudiziali presentati prima del 24 novembre 2010, data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010, senza la previa proposizione del tentativo di conciliazione e discussi in prima udienza dopo tale data.

Secondo l'indirizzo ministeriale <sup>(20)</sup> doveva valere la norma vigente al momento della presentazione del ricorso: se questo era stato posto prima del 24 novembre 2010, il giudice, ove rilevasse la improcedibilità della domanda per mancata proposizione del tentativo di conciliazione, avrebbe dovuto sospendere il giudizio e fissare alle parti un termine per la promozione della conciliazione avanti la Direzione provinciale del lavoro. Diversamente, anche se la domanda fosse stata relativa a fatti antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 183/2010, ma fosse stata depositata successivamente al 24 novembre 2010, non sarebbe stato necessario l'esperimento del tentativo di conciliazione.

La mancanza di una disciplina transitoria pose anche la questione di come dovessero essere trattate le eventuali domande di conciliazione giacenti al 24 novembre 2010, che, logicamente, fossero state proposte secondo il vecchio rito. Secondo il Ministero, per quanto concerneva le controversie del settore privato, le DPL, ove avessero ritenuto di dover convocare le parti (o le avessero già convocate per una data successiva al 24 novembre 2010), avrebbero dovuto informare le stesse sulla intervenuta non obbligatorietà del tentativo di conciliazione, salva la possibilità, su richiesta delle parti medesime, di portare a termine la conciliazione per pervenire ad una transazione inoppugnabile.

Quanto alle modalità di svolgimento della conciliazione, come noto, esse sono diversificate a seconda della sede adita.

La legge stabilisce una procedura specifica, analoga a quella già prevista per le controversie relative al pubblico impiego, per la instaurazione del tentativo di conciliazione avanti le Direzioni provinciali del lavoro, volta a far sì che le parti e lo stesso conciliatore conoscano in anticipo – rispetto alla comparizione avanti il conciliatore – le reciproche posizioni e gli elementi a sostegno. Tale procedura, che troviamo all'interno dell'articolo 410 c.p.c., è quella che deve essere seguita, *mutatis mutandis*, anche dalle commissioni di certificazione: i

---

professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione (art. 412-*quater* c.p.c.).

<sup>(20)</sup> Cfr. circ. Min. lav. 25 novembre 2010, cit..



principali necessari adattamenti saranno dovuti, naturalmente, all'esigenza di applicare un iter che rimane pur sempre facoltativo a quello che invece, nel caso in cui il contratto sia stato certificato, è un passaggio obbligatorio prima del giudizio.

Così, la richiesta del tentativo di conciliazione – sottoscritta dall'istante, consegnata alla sede di certificazione o spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento, e consegnata o spedita con raccomandata con ricevuta di ritorno a cura della stessa parte istante alla controparte – deve precisare: 1) nome, cognome e residenza dell'istante e del convenuto; se l'istante o il convenuto sono una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, l'istanza deve indicare la denominazione o la ditta nonché la sede; 2) il luogo dove è sorto il rapporto ovvero dove si trova l'azienda o sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto; 3) il luogo dove devono essere fatte alla parte istante le comunicazioni inerenti alla procedura; 4) l'esposizione dei fatti e delle ragioni posti a fondamento della pretesa.

La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione ha effetti sostanziali in quanto interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine di decadenza.

Se la controparte intende accettare la procedura conciliativa, deve depositare presso la commissione, entro venti giorni dal ricevimento della copia della richiesta, una memoria contenente le difese e le eccezioni in fatto e in diritto, nonché le eventuali domande in via riconvenzionale.

Ove ciò non avvenga, il tentativo di conciliazione si ritiene fallito e ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria.

Entro i dieci giorni successivi al deposito, la commissione fissa la comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione, che deve essere tenuto entro i successivi trenta giorni.

Dinanzi alla commissione il lavoratore può farsi assistere anche da una organizzazione cui aderisce o conferisce mandato: non è prevista, invece, la possibilità per il lavoratore di farsi rappresentare e pertanto si ritiene che lo stesso debba comparire personalmente.

La procedura dettata dal novellato articolo 410 del codice di procedura civile deve applicarsi anche al tentativo obbligatorio di conciliazione in relazione ai contratti certificati. Ciò implica che, in caso di istanza di conciliazione, la controparte non dovrà più attendere (come accadeva in passato) la convocazione innanzi all'organo che aveva adottato la certificazione, bensì – dopo aver ricevuto l'istanza – dovrà attivarsi depositando tempestivamente la

propria memoria contenente le proprie difese ed eccezioni in fatto e diritto ed eventuali domande riconvenzionali.

È opportuno dar conto che la Commissione di certificazione dell'Università di Modena e Reggio Emilia, all'interno del proprio Regolamento <sup>(21)</sup>, ha statuito che, nel caso in cui tale deposito non avvenga, le parti verranno ugualmente convocate. Questo anche perché, essendo venuto meno anche l'articolo 410 *bis* del codice di procedura (che stabiliva che il tentativo di conciliazione dovesse essere espletato nel termine di 60 giorni dalla presentazione della richiesta e che trascorso inutilmente tale termine il tentativo di conciliazione dovesse comunque considerarsi espletato), si sarebbe potuto ritenere che l'istante potesse depositare il ricorso non solo in caso di espresso rifiuto del tentativo di conciliazione, ma altresì nel caso in cui l'ente che aveva certificato il contratto non provvedesse alla convocazione delle parti entro il termine di dieci giorni dal deposito della memoria difensiva, in mancanza di ricezione della memoria del convenuto, col che rendendo estremamente semplice, per la parte inerte ma "litigiosa", evitare del tutto il tentativo di conciliazione.

Nulla, invece, è previsto in relazione alle conciliazioni avanti le sedi individuate dalla contrattazione collettiva: in questi casi le modalità di espletamento possono essere definite dai contratti collettivi medesimi.

Per quanto riguarda infine i collegi costituiti *ad hoc* su istanza delle parti e presieduti da professori universitari o da avvocati cassazionisti, il tentativo di conciliazione è delineato come fase preliminare rispetto all'arbitrato che si svolge – sempre su istanza delle parti – avanti questi collegi.

La parte che intenda chiedere la costituzione del collegio deve notificare a controparte un ricorso sottoscritto, salvo che si tratti di una pubblica amministrazione, personalmente o da un suo rappresentante al quale abbia conferito mandato e presso il quale deve eleggere il domicilio.

Il ricorso deve contenere: a) la nomina dell'arbitro di parte; b) la indicazione dell'oggetto della domanda, delle ragioni di fatto e di diritto sulle quali si fonda la domanda stessa, dei mezzi di prova ed eventualmente il valore della controversia entro il quale si intende limitare la domanda; c) il riferimento alle norme invocate dal ricorrente a sostegno della sua pretesa e l'eventuale richiesta di decidere secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

A questo punto, la controparte può accettare la procedura di conciliazione e arbitrato nominando il proprio arbitro di parte, il quale entro trenta giorni dalla notifica del ricorso procede, ove possibile, concordemente con l'altro arbitro,

---

<sup>(21)</sup> Consultabile sul sito [www.certificazione.unimore.it](http://www.certificazione.unimore.it), voce *Certificazione*.

alla scelta del presidente e della sede del collegio. Ove ciò non avvenga, la parte che ha presentato ricorso può chiedere che la nomina sia fatta dal presidente del tribunale nel cui circondario è la sede dell'arbitrato.

Se le parti non hanno ancora determinato la sede, il ricorso è presentato al presidente del tribunale del luogo in cui è sorto il rapporto di lavoro o ove si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto.

In caso di scelta concorde del terzo arbitro e della sede del collegio, la parte convenuta, entro trenta giorni da tale scelta, deve depositare presso la sede del collegio una memoria difensiva sottoscritta, salvo che si tratti di una pubblica amministrazione, da un avvocato cui abbia conferito mandato e presso il quale deve eleggere il domicilio. La memoria deve contenere le difese e le eccezioni in fatto e in diritto, le eventuali domande in via riconvenzionale e l'indicazione dei mezzi di prova.

Entro dieci giorni dal deposito della memoria difensiva il ricorrente può depositare presso la sede del collegio una memoria di replica senza modificare il contenuto del ricorso.

Nei successivi dieci giorni il convenuto può depositare presso la sede del collegio una controreplica senza modificare il contenuto della memoria difensiva.

Il collegio fissa il giorno dell'udienza, che deve tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la controreplica del convenuto, dandone comunicazione alle parti, nel domicilio eletto, almeno dieci giorni prima.

Alla udienza il collegio esperisce il tentativo di conciliazione.

In caso di fallimento del tentativo di conciliazione, il giudizio prosegue in forma arbitrale avanti il collegio così costituito.

Nel caso di tentativo di conciliazione esperito presso le Direzioni provinciali del lavoro e le sedi equiparate, ove la conciliazione non riesca, la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti.

Delle risultanze della proposta formulata dalla commissione e non accettata senza adeguata motivazione il giudice eventualmente investito del contenzioso dovrà tenere conto in sede di giudizio: la norma intende che della mancata accettazione della proposta il giudice tenga conto non tanto nella decisione del merito – che evidentemente non può essere condizionata dal comportamento tenuto dalle parti durante il tentativo di conciliazione – quanto, piuttosto, in sede di condanna alle spese di lite (analoga considerazione il giudice deve fare qualora la parte non abbia accettato una proposta di bonaria definizione

formulata dal magistrato nella fase di conciliazione endoprocessuale prevista dall'articolo 420 c.p.c.).

Nel caso di fallimento del tentativo di conciliazione presso i collegi costituiti *ad hoc* il giudizio prosegue, come detto, avanti il medesimo collegio in forma arbitrale.

Se invece la conciliazione riesce, anche solo limitatamente ad una o più delle domande, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti della commissione di conciliazione. Il giudice, su istanza della parte interessata, lo dichiara esecutivo con decreto: questa norma si applica a tutte le conciliazioni, salvo quelle previste dalla contrattazione collettiva che avranno l'efficacia stabilita dai contratti collettivi stessi.

È evidente che se dovesse passare l'interpretazione per cui rivolgersi ad una specifica commissione comporterà il doverne rispettare anche la relativa procedura, il dichiarato intento di semplificazione risulterà ampiamente fallito.

## **5. La copertura finanziaria e il sistema permanente di monitoraggio e valutazione**

L'articolo 6 dello schema di decreto in esame ha poi dovuto prevedere, al proprio comma 2, che «L'onere derivante dalla disposizione di cui al comma 1 pari a due milioni di euro per l'anno 2015, settemilionienovecentomila euro per il 2016 e tredicimilioneottocentomila euro per il 2017 è posto a carico del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge di stabilità per il 2015»<sup>(22)</sup>. Non costituendo, infatti, la somma prevista al comma 1 dell'articolo 6 reddito imponibile per il lavoratore, ma essendo la medesima, a quanto pare plausibile, deducibile per il datore di lavoro, essa produrrà il versamento di minori imposte da parte delle aziende per le cifre che, in relazione ad ognuno

---

<sup>(22)</sup> Qui di seguito riportato: «Per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti, è istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017».

dei tre anni indicati, sono state stimate, così che è stato necessario indicare apposita copertura finanziaria <sup>(23)</sup>.

Chiude l'articolo 6 un terzo ed ultimo comma, con cui l'attuazione delle disposizioni in materia di conciliazione di cui allo schema di decreto in esame viene assicurato dal «sistema permanente di monitoraggio e valutazione istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92». Per chiarire tale punto, con efficace sintesi è stato scritto: «se vuoi sapere se il *Jobs Act* ha funzionato devi guardare quante conciliazioni rapide sono state fatte» <sup>(24)</sup> non si ritiene di poter aggiungere altro, se non evidenziando l'apprezzamento per ogni tentativo di perfezionamento e semplificazione normativa che non si basi unicamente su scelte di tipo politico, ma tenga adeguatamente in considerazione anche rilevazioni e valutazioni tecniche.

## 6. Conclusioni

È stato ritenuto «verosimile che la nuova normativa porti a deflazionare il contenzioso lavoristico: sia per l'incentivo» economico alla conciliazione, «sia per l'inversione dell'onere della prova di insussistenza del fatto, ora posta a carico del lavoratore che chieda la riqualificazione del licenziamento da economico a disciplinare» <sup>(25)</sup>.

In termini analogamente fiduciosi, è stato ritenuto che l'impresa, potendo offrire al lavoratore «una conciliazione espressa con un pagamento immediato», il più delle volte riuscirà ad evitare il giudizio proprio per l'interessante prospettiva di evitare «l'attesa della sentenza del giudice (la cosiddetta “*rupture conventionnelle*”» <sup>(26)</sup>.

Purtroppo, però, le considerazioni esposte fin dal primo dei paragrafi precedenti indeboliscono in gran parte le innegabili speranze che ogni riforma in fondo alimenta persino nei più scettici <sup>(27)</sup>, e fanno temere che davvero la

---

<sup>(23)</sup> Nel caso poi le cifre a copertura previste dalla legge di stabilità non risultino sufficienti, l'Italia dovrà provvedere a richiedere altri prestiti o ad aumentare la futura imposizione fiscale, con la conseguente possibile sanzione dall'UE, ma naturalmente senza che si produca alcuna ripercussione sulle eventuali offerte di conciliazione.

<sup>(24)</sup> Cfr. M. LEONARDI, *Il cuore del Jobs Act è la conciliazione “alla tedesca”*. In Germania, l'accordo tra datore e lavoratore licenziato avviene 6 volte su 10 fuori dai tribunali, cit.

<sup>(25)</sup> Cfr. [Jobs Act. E ora?](#), 28 dicembre 2014.

<sup>(26)</sup> Cfr. P. GARIBALDI, *Incompleta e confusionaria, ma è una riforma del lavoro*, in [www.lavoce.info](#), 30 dicembre 2014.

<sup>(27)</sup> Tanto da aver fatto sostenere ad Emanuele Massagli (intervistato da M. ARNESE, [Jobs Act, ecco novità e delusioni dei decreti attuativi](#), in [www.formiche.net](#), 31 dicembre 2014, che

“nuova” conciliazione non sia «tale da dare un vero impulso ai comportamenti imprenditoriali», mentre risulterà gradita «agli avvocati per il doppio regime tra vecchi e nuovi assunti e la complessità giurisprudenziale»<sup>(28)</sup>.

Mentre si sarebbe potuta vedere davvero con entusiasmo l'introduzione di una nuova forma di conciliazione “vietata” ad avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro e, più in generale, a consulenti di parte con un “interesse” alla radicalizzazione della lite. Dovrebbero infatti essere le commissioni di fronte a cui ci si reca per le conciliazioni a fornire adeguata garanzia in merito alla effettuazione di una analisi equidistante delle posizioni delle parti, alla mancanza di vizi del consenso, nonché a provvedere, ove necessario e/o richiesto, alla assistenza e consulenza alle parti, un po' come avviene nel corso della certificazione dei contratti<sup>(29)</sup>, peraltro con ottimi risultati e un limitatissimo contenzioso successivo, a quanto consta, proprio perché ci si trova di fronte, almeno nella maggior parte dei casi e comunque per la natura stessa delle commissioni, ad un organismo terzo ed imparziale<sup>(30)</sup>.

Peraltro, non si comprende come, se solo un anno fa il sistema di diritto del lavoro italiano veniva definito uno «spezzatino insostenibile di forme contrattuali»<sup>(31)</sup>, l'introduzione della ennesima procedura conciliativa e la indicazione di strade differenziate per il licenziamento, non certo di agevole comprensione persino per l'interprete più esperto, dovrebbe essere guardata con maggior favore.

---

la parte più apprezzabile del decreto è senza alcun dubbio l'articolo sulla conciliazione, il quale a suo avviso costituisce «il primo atto del Governo Renzi sul lavoro che coinvolge direttamente le parti sociali», e per questo è il migliore. Continua Massagli: «già la CISL degli anni Cinquanta parlava di conciliazione per superare il contenzioso. E in effetti l'unico modo per evitare la discrezionalità del giudice e l'incertezza delle sentenze è... non coinvolgere il giudice! Questo non vuol dire assolutamente minore protezione. Anzi, è solitamente segnale di maggiore responsabilità delle parti».

<sup>(28)</sup> Cfr. M. SACCONI, *Lavoro. Sacconi (AP): passo avanti ma non cambia comportamenti imprenditoriali*, in [www.ncdsenato.net](http://www.ncdsenato.net).

<sup>(29)</sup> Per alcune ulteriori notazioni sul tema sia consentito rinviare a F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *La certificazione dopo il Collegato lavoro (l. 183/2010) – Manuale di teoria e pratica*, Gruppo 24 Ore, Milano, 2011.

<sup>(30)</sup> Così almeno si ritiene di poter sostenere con riferimento alle sedi di certificazione costituite presso Ministero del lavoro, DTL e Università, come pure presso gli Enti Bilaterali, ove abbiano le caratteristiche richieste dal d.lgs. n. 276/2003. A sostegno della tesi prospettata e per una analisi dei dati della Commissione di certificazione costituita presso l'Università degli Studi di Modena e Regio Emilia si veda M. TIRABOSCHI, F. PASQUINI, *Dieci anni di certificazione a Modena: il bilancio del CSMB e la sfida del new DEAL*, in *Boll. Cert.*, n. 1/2014, [www.certificazione.unimore.it](http://www.certificazione.unimore.it).

<sup>(31)</sup> Cfr. M. RENZI, *Jobs Act*, in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it), 9 gennaio 2014.

<b>La conciliazione in materia di lavoro: schede riassuntive</b>				
	<b>Contratti certificati</b>	<b>Licenziamento per giustificato motivo oggettivo</b>	<b>Licenziamento di lavoratori di cui all'art. 1 dello schema di decreto 24.12.2014 attuativo del Jobs Act</b>	<b>Ogni altro caso inerente controversie di lavoro</b>
<b>riferimenti normativi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- D.Lgs. n. 276/2003 (c.d. Legge Biagi)</li> <li>- Art. 410 e ss. c.p.c. (come modificati da l. n. 183/2010, art. 31)</li> </ul>	L. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero)	<i>Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. Jobs Act)</i>	- Art. 410 e ss. c.p.c. (come modificati da l. n. 183/2010, art. 31)
<b>volontarietà</b>	obbligatoria	obbligatoria	facoltativa	facoltativa
<b>ambito di applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratti certificati (ma limitatamente alle impugnazioni davanti al <u>Giudice del lavoro</u> per:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>erronea qualificazione del contratto</u></li> <li>• <u>difformità tra il programma negoziale certificato e la sua attuazione</u></li> <li>• <u>vizi del consenso</u>)</li> </ul> </li> <li>- anche per lavoratori assunti in applicazione del Jobs Act (posto che rimane a loro concessa "<u>ogni altra modalità di conciliazione prevista dalla legge</u>")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- datori di lavoro che integrino il requisito occupazionale di cui all'art. 18, ottavo comma, della l. n. 300/1970</li> <li>- che intendano licenziare per giustificato motivo oggettivo</li> <li>- fino a 4 lavoratori in 120 giorni</li> <li>- <b>ESCLUSI</b> lavoratori assunti in applicazione del decreto attuativo del Jobs Act (art. 3, comma 4, schema di decreto)</li> </ul>	solo per: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>operai, impiegati o quadri</b></li> <li>- <b>assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato</b></li> <li>- <b>a decorrere dalla data in cui il decreto entrerà in vigore</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rapporti previsti dall'art. 409 c.p.c.</li> <li>- <b>lavoratori assunti in applicazione del decreto attuativo del Jobs Act (posto che rimane a loro concessa "<u>ogni altra modalità di conciliazione prevista dalla legge</u>")</b></li> </ul>
<b>tempi esperimento</b>	Prima di impugnare il contratto certificato tramite ricorso al <u>Giudice del lavoro</u> per: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>erronea qualificazione del contratto</u></li> </ul>	Prima di <b>intimare</b> il licenziamento	Entro i termini di impugnazione stragiudiziale del licenziamento (60 gg.).	Prima di proporre la domanda in giudizio

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>difformità tra il programma negoziale certificato e la sua attuazione</u></li> <li>- <u>vizi del consenso</u></li> </ul>			
<b>soggetti promotori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- parti contrattuali, anche tramite l'associazione sindacale alla quale aderisce o conferisce mandato</li> <li>- DTL e <b>autorità pubbliche</b> nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti (Inps, Inail, Agenzia delle Entrate), come da circ. Inps 2005, circ. Min lav. 2010</li> </ul>	<b>datore di lavoro</b>	<b>datore di lavoro</b>	parti contrattuali, anche tramite l'associazione sindacale alla quale aderisce o conferisce mandato
<b>organo competente</b>	<p><b>Commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione, costituita presso:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gli enti bilaterali</li> <li>- le <u>direzioni provinciali del lavoro</u> e le <u>province</u></li> <li>- le <u>università</u> pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo</li> <li>- il <u>ministero del lavoro e delle politiche sociali</u> - direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro</li> <li>- i <u>consigli provinciali dei consulenti del lavoro</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DTL</li> </ul> <p><i>(Esiti aggiornati al 1° semestre 2014 (Il Sole 24 Ore): su 40.000 in totale, buoni esiti applicativi con elevata percentuale di accordi (47%), esiti negativi medi (37%) e alcuni ancora in corso (16%))</i></p>	<p><b>art. 2113, comma 4, c.c.:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>DTL</u> (art. 410 c.p.c.)</li> <li>- <u>sedi previste dai contratti collettivi</u> sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 412 ter c.p.c.)</li> <li>- <u>collegio di conciliazione e arbitrato</u> (composto da un rappresentante di ciascuna delle parti e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte tra i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione) (art. 412 quater c.p.c.)</li> </ul> <p><b>art. 82, comma 1, d.lgs. n. 276/2003:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>commissioni di certificazione</u> (art. 76, d.lgs. n. 276/2003)</li> </ul> <p><i>(... tutte sedi già "esperte")</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>DTL</u> (art. 410 c.p.c.)</li> <li>- <u>sedi previste dai contratti collettivi</u> sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 412 ter c.p.c., modalità individuate nel contratto collettivo)</li> <li>- <u>collegio di conciliazione e arbitrato</u> (composto da un rappresentante di ciascuna delle parti e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte tra i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione) (art. 412 quater c.p.c., modalità specificamente indicate dalla legge)</li> </ul>



<p><b>modalità e procedura</b></p>	<p>Requisiti essenziali della richiesta di conciliazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Art. 410 c.p.c.</b></li> <li>- + peculiarità <b>Regolamento interno</b> (es.: alternative di ricezione "accettate" in luogo della racc. a/r)</li> <li>- + precisazione in merito al fatto che il procedimento sia richiesto per erronea qualificazione del contratto, difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione o vizi del consenso (circostanza, quest'ultima, limitata alle parti contrattuali)</li> <li>- + presentazione domanda alla commissione competente</li> </ul> <p><b>La comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione è fissata anche in mancanza di deposito della memoria della controparte.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- datore comunica a DTL e lavoratore l'intenzione di procedere al licenziamento</li> <li>- datore indica motivi ed eventuali misure di assistenza alla ricollocazione</li> <li>- entro 7 giorni DTL trasmette a datore e lavoratore la convocazione ad un incontro</li> <li>- le parti possono farsi assistere da soggetti competenti per valutare soluzioni alternative alla risoluzione</li> <li>- la procedura, in cui si valutano soluzioni alternative alla risoluzione, si conclude entro 20 giorni dalla trasmissione della convocazione</li> <li>- in caso di legittimo e documentato impedimento del lavoratore a presenziare, la procedura può essere sospesa per un massimo di 15 giorni</li> <li>- se fallisce il tentativo di conciliazione il datore può comunicare il licenziamento</li> </ul>	<p><b>Offerta</b> tramite consegna al lavoratore di un <b>assegno circolare in una delle sedi</b> abilitate e sua <b>accettazione</b></p> <p><b>(+ procedura prevista presso le singole sedi? ...!!!)</b></p>	<p><b>Art. 410 c.p.c.</b>, requisiti essenziali della richiesta di conciliazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- invio tramite racc. a/r</li> <li>- anche a controparte</li> <li>- nome, cognome e residenza dell'istante e del convenuto (ovvero denominazione o ditta, nonché indicazione della sede se trattasi di persone giuridiche, associazioni non riconosciute o comitati);</li> <li>- luogo in cui è sorto il rapporto ovvero in cui si trova l'azienda o sua dipendenza alla quale è addetto il prestatore di lavoro o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto;</li> <li>- luogo presso cui devono essere inviate alla parte istante le comunicazioni inerenti alla procedura;</li> <li>- esposizione dei fatti e indicazione delle causali per le quali si richiede l'espletamento del tentativo di conciliazione;</li> <li>- sottoscrizione in originale della parte e, nel caso in cui non si tratti di persone fisiche, indicazione della legale qualità del firmatario, corredata di idonea procura.</li> </ul> <p>Se la controparte intende accettare la procedura di conciliazione: deposito entro 20 giorni di memoria contenente difese ed eccezioni, nonché eventuali domande riconvenzionali.</p>
------------------------------------	---	--	---	---

				<p><b>Ove ciò non avvenga, ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria.</b></p> <p>Entro i 10 giorni successivi al deposito, la commissione fissa la comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione, che deve essere tenuto entro i successivi 30 giorni.</p>
<p><b>possibile esito e collegamento con il processo</b></p>	<p>Mancanza rilevabile anche d'ufficio con sentenza dichiarativa di improponibilità, poi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>accordo</b> ed esclusione del giudizio</li> <li>- <b>mancanza accordo</b> e applicazione art. 410 c.p.c.</li> </ul>	<p><b>Accordo</b> con conseguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ricollocazione del lavoratore o incentivo all'esodo e servizio di outplacement, oltre diritto all'Aspi</li> </ul> <p><b>Mancanza accordo</b> con conseguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- facoltà dell'azienda di licenziare</li> <li>- e successiva facoltà del lavoratore di agire per impugnare il licenziamento</li> </ul> <p><i>(Il tentativo di conciliazione è presupposto per l'intimazione del licenziamento, ma si discute di profili su cui il lavoratore difficilmente ha dati per contestare.)</i></p>	<p><b>Accettazione della somma</b> con conseguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accettazione licenziamento e decadenza dal diritto di agire per impugnarlo, anche ove impugnativa già proposta</li> <li>- (permanenza possibilità di contenzioso su altri temi)</li> </ul> <p><i>(procedura poco attrattiva per chi voglia impugnare altri profili; e la litigiosità può rimanere elevata)</i></p> <p><b>Rifiuto della somma</b> con conseguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- diritto di agire per impugnare il licenziamento</li> <li>- mantenimento del diritto all'Aspi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine di decadenza</li> <li>- Poi:</li> <li>- <b>accordo</b> ed esclusione del giudizio</li> <li>- <b>mancanza accordo</b>: giudizio, ma prima la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti.</li> </ul>
<p><b>valore economico/alternative</b></p>	<p>Lasciato alla determinazione/accordo delle <b>parti</b> con <b>necessaria proposta della Commissione</b> per la</p>	<p>Lasciato alla determinazione delle <b>parti</b> e della <b>Commissione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Datori di lavoro che integrino il requisito occupazionale di cui all'art. 18, ottavo comma, della l. n. 300/1970: assegno circolare pari a 1 mensilità dell'ultima retribuzione globale</li> </ul>	<p>Lasciato alla determinazione/accordo delle <b>parti</b> con <b>necessaria proposta della Commissione</b> per la</p>

	bonaria definizione della controversia		<p>di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque compresa tra 2 e 18 mensilità</p> <p><b>(il possibile indennizzo in caso di giudizio è limitato al doppio della somma ottenibile in sede di conciliazione)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Datori di lavoro che NON integrino il suddetto requisito: "dimezzato" (=mezza mensilità per ogni anno di servizio) e comunque non superiore a 6 mensilità</li> </ul> <p>N.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'"anzianità di servizio" del lavoratore che passa alle dipendenze dell'impresa che subentra nell'appalto si computa tenendo conto di tutto il periodo durante il quale il lavoratore è stato impiegato nell'attività appaltata (<b>art. 7 schema di decreto</b>).</li> <li>- Per le "frazioni di anno" di anzianità di servizio, la somma è riproporzionata e le frazioni di mese uguali o superiori a quindici giorni si computano come mese intero (<b>art. 8 schema di decreto</b>).</li> </ul>	bonaria definizione della controversia
<b>incentivi fiscali e contributivi</b>	Non previsti	<b>Incentivi</b> all'esodo concordati <b>esenti da contributi e soggetti a tassazione separata</b> , secondo la disciplina ordinaria, ricollocazione del lavoratore e servizio di <b>outplacement</b> , oltre diritto all' <b>Aspi</b>	La <b>somma</b> consegnata dal datore è <b>esente da imposte</b> (non costituisce reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) e <b>contributi</b> ( <b>elevata convenienza economica</b> )	Non previsti
<b>altri incentivi</b>	Art. 410 c.p.c.	Il <b>comportamento complessivo delle parti</b> è valutato dal giudice per la determinazione		Art. 410 c.p.c.: Delle <b>risultanze della proposta formulata dalla commissione e non</b>

		dell'indennità risarcitoria di cui all'art. 18, oltre che ai fini dell'applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c.		<b>accettata</b> senza adeguata motivazione il giudice tiene conto in sede di giudizio.
<b>effetti licenziamento</b>	/	<b>dal giorno della comunicazione di avvio del procedimento</b> , salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva (fatto salvo tuttavia l'effetto sospensivo disposto dalle norme in materia di maternità e paternità nonché in caso di infortunio sul lavoro, ma non di malattia)	<b>dalla data del licenziamento</b>	/

## **Il contratto a tutele crescenti: spazi di applicabilità in caso di apprendistato e somministrazione di lavoro**

di Michele Tiraboschi

Lo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti* conferma ampiamente le conclusioni cui era pervenuta la dottrina più attenta <sup>(1)</sup> in fase di prima lettura della legge delega: «il contratto a tutele crescenti non è un nuovo tipo contrattuale – come si poteva immaginare leggendo il preambolo della legge n. 78/2014, di conversione del decreto-legge n. 34/2014 (“nelle more dell’adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente”) così come il testo originario del disegno di legge delega n. 1428 (art. 4, 1° comma, lett. b) (“redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, semplificate secondo quanto indicato alla lett. a) che possa anche prevedere l’introduzione, eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l’inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti”»).

---

<sup>(1)</sup> Così: M. MAGNANI, *Il formante contrattuale: dal riordino dei “tipi” al contratto a tutele crescenti (ovvero del tentativo di ridare rinnovata centralità al lavoro subordinato a tempo indeterminato)*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2014, n. 3, qui 20-21.

Lungi dall'introdurre nel nostro ordinamento la proposta – di origine dottrinale <sup>(2)</sup> – del c.d. “contratto unico a tutele crescenti” <sup>(3)</sup>, neppure nella sua versione più soft di “contratto unico di inserimento” <sup>(4)</sup>, lo schema di decreto legislativo in esame si limita infatti a ridisegnare, in termini di ampia flessibilità per le imprese e maggiore certezza del diritto, il regime di tutele che accompagna, in caso di licenziamento illegittimo, il lavoratore subordinato assunto a tempo indeterminato avviando con ciò un processo di superamento, riservato per ora unicamente ai nuovi assunti, dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Il contratto a tutele crescenti altro non è, insomma, che «il normale contratto di lavoro a tempo indeterminato, a disciplina del licenziamento rivisitata» <sup>(5)</sup>.

Per valutare l'effettiva portata della nuova disciplina del contratto a tutele crescenti, anche in termini di «canale normale, o forse unico, per assicurare l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro» delle persone in cerca di occupazione <sup>(6)</sup>, resta invero da attendere – se e quando mai vi sarà – l'annunciato intervento di contestuale riduzione – o, comunque, limitazione nell'utilizzo – delle tipologie di lavoro flessibile e temporaneo. E con esso la relativa – quanto, allo stato, per nulla scontata – marcia indietro rispetto a quella decisa liberalizzazione del contratto a tempo determinato che, in

---

<sup>(2)</sup> Cfr., tra i primi a parlare in Italia di contratto unico a tutele crescenti, T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, 2008. Per gli svolgimenti, in termini progettuali e di riforma legislativa, della proposta dottrinale di contratto unico si vedano i testi delle numerose proposte di legge raccolti sul *Portale della Semplificazione e della Flexsecurity* curato da Pietro Ichino. Per una analisi delle diverse proposte di contratto unico cfr. F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, *Curare la precarietà: proposte per un dibattito*, LABOR-URGE Policy Paper, maggio 2009. Più recentemente, e in termini schematici, [G. MELONI, \*Il dibattito sul “contratto unico di lavoro”, tra mito e realtà\*, in \*Boll. spec. ADAPT\*, 17 marzo 2014, n. 11.](#)

<sup>(3)</sup> Per una critica alla suggestione del contratto unico rinvio a M. TIRABOSCHI, *Contratto unico, suggestione fuori dal tempo*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 aprile 2011, cui adde l'analisi, anche in termini di analisi comparata, di F. CARINCI, “*Provaci ancora, Sam*”: *ripartendo dall'art. 18 dello Statuto*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, 2012, n. 138, *passim* e spec. il § 6 dove si parla di «impatto ecologicamente insostenibile del contratto unico».

<sup>(4)</sup> Cfr. il progetto di legge n. 2630/2009, presentato da Marianna Madia alla Camera dei Deputati il 22 luglio 2009.

<sup>(5)</sup> Così ancora, in termini particolarmente efficaci, M. MAGNANI, *Il formante contrattuale: dal riordino dei “tipi” al contratto a tutele crescenti ecc.*, cit., qui 21.

<sup>(6)</sup> Così, con riferimento al testo della legge delega, F. SANTONI, *La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro*, in [F. CARINCI \(a cura di\), \*La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 32, qui 124.

controtendenza rispetto agli obiettivi della legge 10 dicembre 2014, n. 183, ha indubbiamente caratterizzato la prima fase di attuazione del c.d. *Jobs Act* <sup>(7)</sup>. Ciò detto pare difficile concordare, per contro, con quella dottrina che individua ora nel contratto a tutele crescenti «la nuova forma negoziale per assumere a tempo indeterminato *tutti* i lavoratori nel settore privato» <sup>(8)</sup>. Tale affermazione, in linea di principio corretta <sup>(9)</sup>, non tiene in realtà conto di due tipologie di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che, per quanto peculiari, rappresentano in ogni caso due importanti canali di ingresso nel mercato del lavoro. Il riferimento è, in primo luogo, al contratto di apprendistato, almeno secondo la definizione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (c.d. Testo Unico dell'apprendistato), che lo identifica espressamente come «contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani». Va poi ricordata, in secondo luogo, la somministrazione di lavoro. Alla stregua della disciplina di cui all'articolo 22, commi 1-3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è infatti prevista la possibilità di assunzione a tempo indeterminato del lavoratore, da parte della agenzia, tanto in caso di somministrazione temporanea che di somministrazione a tempo indeterminato. Resta dunque da chiarire, nel silenzio del legislatore, se il contratto a tutele crescenti assorba anche queste due tipologie di contratto di lavoro a tempo indeterminato o se, quantomeno, le attragga nel proprio campo di applicazione con riferimento cioè al nuovo regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo. In relazione alla somministrazione di lavoro il dubbio ha, peraltro, un ulteriore risvolto di non poco impatto pratico relativo alla possibilità per le agenzie del lavoro di fruire, anche in caso di somministrazioni di lavoro a

<sup>(7)</sup> Cfr. il d.l. 20 marzo 2014, n. 34, recante *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, convertito, con modifiche, in l. 16 maggio 2014, n. 78. Sulla c.d. fase I del *Jobs Act* e, segnatamente, sulla nuova disciplina del contratto a termine cfr., tra gli altri, [F. CARINCI, G. ZILIO GRANDI \(a cura di\), La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 30, cui *adde* la letteratura citata in L. ZOPPOLI, *Qualche nota di metodo per giuristi e legislatori con applicazione al contratto di lavoro a tutele crescenti*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, cit. 3, 11, nota 3.

<sup>(8)</sup> Così: L. ZOPPOLI, *Qualche nota di metodo per giuristi e legislatori con applicazione al contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit., qui 13 (il corsivo usato nel testo è nostro).

<sup>(9)</sup> Affermazione che, opportunamente, corregge anche quanto affermato poco prima dallo stesso autore secondo cui «con l'approvazione della legge delega sul c.d. *Jobs Act* pare imminente il varo di *un nuovo tipo contrattuale* per l'assunzione dei lavoratori, il contratto a tutele crescenti». Cfr. L. ZOPPOLI, *Qualche nota di metodo per giuristi e legislatori ecc.*, cit., qui 12 (corsivo nostro).

termine, dello sgravio per le nuove assunzioni a tempo indeterminato contemplato, per tutto il 2015, dall'articolo 1, comma 118, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità per il 2015), nel caso in cui il lavoratore sia appunto assunto in forma stabile.

## Apprendistato

Con riferimento al contratto di apprendistato, la risposta al nostro interrogativo pare essere negativa. Depongono in questo senso numerosi elementi letterali e anche talune considerazioni di sistema.

Non si tratta invero di ribadire che l'apprendistato, ancora oggi <sup>(10)</sup>, è un contratto di lavoro speciale <sup>(11)</sup> e che, come tale, è disciplinato, in ragione di una supposta quanto inesistente causa mista <sup>(12)</sup>, «da regole speciali per il periodo in cui dura il rapporto di formazione e che *solo al termine di questo periodo*, se il datore di lavoro non esercita la facoltà di dare disdetta, *le regole speciali vengono meno ed il rapporto è soggetto integralmente alla disciplina ordinaria*» <sup>(13)</sup>. Piuttosto occorre prendere atto che la recente riforma del contratto di apprendistato ha delineato, in aperta contrapposizione alla ricordata idea dottrinale del contratto unico, una specifica e diversa ipotesi di contratto a tutele (queste sì davvero) crescenti <sup>(14)</sup> che risultano scandite da una (iniziale) fase formativa, a recesso motivato per entrambe le parti <sup>(15)</sup>,

<sup>(10)</sup> Di specialità del rapporto di lavoro in apprendistato parlava infatti espressamente l'articolo 2, comma 1, della l. 19 gennaio 1955, n. 25, ora tuttavia abrogata dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167.

<sup>(11)</sup> Cfr., tra i tanti, F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro – 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, UTET, 2013, 493. Vedi altresì G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, 2013, 434.

<sup>(12)</sup> Causa mista che, oltre a confondere la causa giuridica con il tipo contrattuale, riflette anche, a ben vedere, una rigida quanto deleteria separazione tra la fase formativa e l'adempimento della obbligazione di lavoro. Contro questa impostazione che mortifica le moderne concezioni dell'apprendimento per competenze e in situazioni di compito rinvio, per le argomentazioni del caso, al mio *Art. 1 – Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini – Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167*, Giuffrè, 2011, spec. 183-185.

<sup>(13)</sup> Ancora F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro ecc.*, cit., 493.

<sup>(14)</sup> Ho provato ad argomentare in questo senso, identificando nell'apprendistato una moderna fattispecie di contratto a tutele crescenti, già nel mio *Art. 1 – Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato ecc.*, cit., qui 180-183.

<sup>(15)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. l, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, che, a differenza dell'ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, vincola anche il



finalizzata alla acquisizione di una qualifica professionale, e da una seconda (eventuale) fase a regime ordinario che trova come imprescindibile presupposto la mancata attivazione, da parte di entrambe le parti, della libertà di recesso a loro concessa dal legislatore al termine del periodo di addestramento <sup>(16)</sup>.

L'apprendistato è, in altri termini, un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a fasi successive che vengono scandite da specifici e progressivi regimi di tutela, non conciliabili con quelli del nuovo contratto a tutele crescenti di cui allo schema di decreto legislativo in commento, come dimostra del resto la possibilità di riconoscere all'apprendista un minor trattamento retributivo, rispetto a quello del lavoratore qualificato, in ragione di un regime retributivo a percentuale o, in alternativa, per sotto-inquadramento rispetto alla qualifica di destinazione <sup>(17)</sup>. E come, precisa lo stesso legislatore <sup>(18)</sup>, soltanto al termine del periodo di formazione, là dove non venga esercitata la facoltà di recesso, «il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» che, come tale, sarà inevitabilmente disciplinato dal nuovo regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo.

Di ciò, invero, pare esserne consapevole anche il legislatore delegato che infatti, nel delineare (al primo comma dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo) il campo di applicazione del nuovo regime di tutela nel caso di licenziamento si riferisce espressamente ai soli «lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri». Questo dato testuale pare di non poco conto, ai fini della problematica in esame, se è vero che l'apprendista è un lavoratore in fase di addestramento «per diventare lavoratore qualificato» come bene indicava l'articolo 2 della legge 19 gennaio 1955, n. 25. E nello stesso identico senso dispone ora l'articolo 2, comma 1, lettera f, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, là dove prevede «la possibilità del riconoscimento, sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali».

---

prestatore di lavoro a cui non è concessa la libertà di sciogliere il vincolo contrattuale senza congrua motivazione (giusta causa o giustificato motivo).

<sup>(16)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. m, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, che dispone la «possibilità per le parti di recedere dal contratto con preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile».

<sup>(17)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. c, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167.

<sup>(18)</sup> Cfr. ancora l'art. 2, comma 1, lett. m, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, che così dispone: «se nessuna delle parti esercita la facoltà di recesso al termine del periodo di formazione, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

Che l'apprendistato mantenga una sua distinta configurazione tipologica e normativa pare infine confermato, *ad abundantiam*, anche dalla previsione di cui all'articolo 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità per il 2015) che espressamente esclude il contratto di apprendistato dalla misura di esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro con riferimento alle «nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato [...] decorrenti dal 1° gennaio 2015» ed effettuate «non oltre il 31 dicembre 2015»<sup>(19)</sup>.

È ben vero che la legge 23 dicembre 2014, n. 190 parla genericamente di nuove assunzioni a tempo indeterminato e non pone alcun riferimento al contratto a tutele crescenti ancora in corso di definizione con il decreto legislativo in commento. È altrettanto vero, tuttavia, che la misura di esonero contributivo a favore delle assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è finalizzata, nelle intenzioni del Legislatore, ad accompagnare e sostenere l'avvio e la messa a regime del contratto a tutele crescenti. La sfasatura temporale tra i due provvedimenti verrà in ogni caso superata non appena il Governo, ricevuti i pareri delle Commissioni lavoro di Camera e Senato, approverà in seconda e definitiva lettura lo schema di decreto legislativo. Con la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* – e la successiva entrata in vigore<sup>(20)</sup> – tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato, con esclusione dell'apprendistato, saranno necessariamente disciplinate, almeno nel settore privato, dal regime a tutele crescenti.

---

<sup>(19)</sup> Il comma 118 prevede, peraltro, che detto esonero contributivo «non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente» e che, inoltre, «non spetta ai datori di lavoro in presenza di assunzioni relative a lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro [...] hanno comunque già in essere un contratto a tempo indeterminato nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge». Disposizione questa fortemente penalizzante per l'apprendistato che, in quanto contratto a tempo indeterminato, non beneficia dunque dell'esonero contributivo triennale in questione anche con riferimento alle ipotesi di prosecuzione del rapporto oltre al termine del periodo di formazione. In caso di prosecuzione del rapporto rimangono dunque applicabili gli «ordinari» sgravi contributivi che si estendono a un anno dalla fine della fase formativa.

<sup>(20)</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 15, della l. 10 dicembre 2014, n. 183, i relativi decreti attuativi entrano in vigore il giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (e non invece nei canonici quindi giorni).

## Somministrazione di lavoro

Più complesso è decidere se il nuovo contratto a tutele crescenti si applicherà anche alle agenzie di somministrazione di lavoro con riferimento, ovviamente, non ai propri dipendenti diretti <sup>(21)</sup>, quanto ai lavoratori assunti per dar corso a missioni di lavoro presso una impresa utilizzatrice secondo quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modifiche e integrazioni. In questo caso, infatti, non soccorre a favore dell'interprete alcun dato letterale che orienti in un senso o nell'altro.

Molto semplicemente, come spesso capita con riferimento a questa peculiare forma di lavoro <sup>(22)</sup>, il legislatore delegato non si è rappresentato l'ipotesi da noi formulata <sup>(23)</sup> e, conseguentemente, non si è preoccupato (quantomeno) di adattare il regime del contratto a tutele crescenti alle logiche di funzionamento della somministrazione di lavoro. Né più né meno, a ben vedere, di quanto avvenuto con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, in legge 16 maggio 2014, n. 78, là dove nulla si dice circa l'applicazione o meno della clausola legale di contingentamento, prevista per il nuovo contratto di lavoro a tempo determinato liberalizzato, anche alle assunzioni a termine effettuate dalle agenzie che assumono a termine per inviare lavoratori in missione presso una impresa utilizzatrice.

In quella circostanza invero, e a fronte della sostanziale liberalizzazione della somministrazione a termine, avevamo ritenuto applicabile anche alle agenzie di somministrazione di lavoro, rispetto ai lavoratori interinali assunti per missioni a termine, il limite legale del 20 per cento della forza-lavoro (fatte salve diverse intese collettive) <sup>(24)</sup>. Ciò sulla base di una interpretazione

<sup>(21)</sup> Per i quali l'applicazione è in effetti scontata.

<sup>(22)</sup> Forma di lavoro acriticamente assimilata, dagli interventi legislativi che hanno fatto seguito alla legge Biagi e con ritorno alla originaria impostazione della legge Treu, al contratto a tempo determinato. Cfr., in particolare, i rilievi critici che ho sollevato con riferimento alla c.d. legge Fornero in M. TIRABOSCHI, *Somministrazione: ritorno al passato*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, 109-115.

<sup>(23)</sup> Diversamente da quanto invece hanno subito fatto le agenzie del lavoro che hanno visto nel contratto a tutele crescenti una leva per ampliare il loro ruolo sul mercato del lavoro secondo le logiche europee della c.d. *flexicurity*. Cfr., tra gli altri, F. VIONE, *Jobs Act, staff leasing e flessibilità del lavoro*, in *La Nuvola del lavoro del Corriere della Sera*, 10 dicembre 2014.

<sup>(24)</sup> Cfr., anche per talune considerazioni di sistema in chiave di *flexicurity*, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity*, in [M. TIRABOSCHI \(a cura di\), Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro](#)

letterale e anche sistematica del nuovo articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, in combinato disposto con le disposizioni del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che regolano la somministrazione di lavoro. L'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dispone infatti, in modo imperativo, che il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore, in caso di somministrazione a tempo determinato, sia soggetto al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile, fatta eccezione per il solo articolo 5, comma 3 e seguenti, in materia di rinnovi e durate massime <sup>(25)</sup>.

Contro questa interpretazione era stato ribattuto <sup>(26)</sup> che la somministrazione di lavoro gode di un regime del tutto peculiare, stante il ruolo di intermediario del mercato del lavoro ricoperto dalle agenzie che (salvo il caso dei dipendenti diretti) assumono i lavoratori al solo fine di inviarli in missione presso una impresa utilizzatrice <sup>(27)</sup>.

Sarà con buona probabilità la magistratura a risolvere il dilemma della applicazione o meno della clausola legale di contingentamento prevista per il contratto a termine dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, anche alla somministrazione di lavoro. Fatto sta che, nel silenzio della legge, per l'interprete non partigiano delle due l'una: o le assunzioni in somministrazione seguono sempre, nei casi di vuoti normativi, uno speciale regime regolatorio oppure, anche per esse, trova applicazione la disciplina generale dei rapporti di lavoro per quanto ovviamente compatibile. Coerentemente a quanto già sostenuto per le assunzioni a termine – e in linea con una valorizzazione dei

---

[Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 25, 61-74.

<sup>(25)</sup> Ancora S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity*, cit.

<sup>(26)</sup> Da parte di alcuni collaboratori di studi legali che assistono agenzie del lavoro. Cfr. A. BOTTINI, *Somministrazione a tempo senza limiti per l'impresa*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2014. Vedi anche F. ROTONDI, *Con la somministrazione flessibilità organizzativa*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 maggio 2014. Per la dottrina vedi invece la nota che segue con posizione conforme alla nostra.

<sup>(27)</sup> In questo senso si è espresso anche il Ministero del lavoro con circolare 30 luglio 2014, n. 18 (14) con considerazioni fortemente criticate dalla dottrina. Cfr. V. FILÌ, *Le modifiche al contratto di somministrazione (art. 1)*, in [F. CARINCI, G. ZILIO GRANDI \(a cura di\), \*La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I\*](#), cit., 139 e ss. e spec. 144, dove giustamente si parla di «posizione ministeriale [...] decisamente creativa e poco convincente non essendo ancorata ad alcun dato normativo ma solo a considerazioni di natura politica e pragmatica nel tentativo di rimediare a quella che, forse, è stata una svista del legislatore».

principi europei di *flexicurity* <sup>(28)</sup> che non si limiti a generiche dichiarazioni di facciata – riteniamo pertanto che anche il contratto a tutele crescenti possa trovare applicazione per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate dalle agenzie del lavoro nell’ambito di una operazione di somministrazione.

Quanto detto vale, indubbiamente, per le ipotesi di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) rispetto alle quali è l’articolo 22, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2013, n. 276, a disporre che i rapporti tra agenzia e lavoratore «sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali». In caso di assunzione a tempo indeterminato troverà dunque necessariamente applicazione, anche per i lavoratori in somministrazione, il contratto a tutele crescenti o più correttamente, almeno rispetto al quadro legale oggi vigente in materia di lavoro subordinato a tempo indeterminato, il nuovo regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo.

Lo stesso vale, a ben vedere, anche nei casi di somministrazione a termine. È certamente vero che l’articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2013, n. 276, dispone che «in caso di somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile». È altrettanto vero, tuttavia, che nessuno ha mai dubitato circa la possibilità per le agenzie di assumere con contratto a tempo indeterminato anche nei casi di somministrazione a termine <sup>(29)</sup> e ciò in ragione della condizione di maggior favore (e tutela) che verrebbe in questi casi riservata al lavoratore.

Raramente invero, e solo per profili professionali di particolare pregio, le agenzie hanno attivato, dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, in poi <sup>(30)</sup>, contratti

<sup>(28)</sup> Accanto a quanto sostenuto in S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity*, cit., cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 27 giugno 2007, COM(2007) 359 final.

<sup>(29)</sup> Si tratta anzi di una specifica volontà politica del legislatore italiano in linea con le migliori prassi internazionali. In questa prospettiva vedi quanto argomentato in M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, 1998, qui 302-318.

<sup>(30)</sup> La c.d. legge Treu con cui per la prima volta è stato legalizzato nel nostro ordinamento il lavoro tramite agenzie. Cfr. T. TREU, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell’occupazione: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997, 3-20.

a tempo indeterminato per la gestione di contratti di somministrazione a termine. Ciò in ragione dei maggiori costi e, segnatamente, dell'obbligo, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2013, n. 276 di corrispondere al prestatore di lavoro assunto a tempo indeterminato «una indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orario, [...] per i periodi nei quali il lavoratore stesso rimane in attesa di assegnazione». La misura di tale indennità è stabilita dal contratto collettivo applicabile al somministratore e oggi si attesta sui 750 euro mensili al lordo delle ritenute di legge <sup>(31)</sup>.

È proprio con riferimento ai maggiori costi per le agenzie, legati alle assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori (da inviare) in somministrazione, che si pone ora il quesito circa la possibilità, per le stesse agenzie, di fruire dello sgravio per le nuove assunzioni a tempo indeterminato contemplato, per tutto il 2015, dall'articolo 1, comma 118, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità per il 2015).

Anche in questo caso, invero, non pare che il legislatore abbia pensato alla ipotesi della somministrazione di lavoro: nel testo della legge di stabilità non esistono infatti elementi inequivocabili che facciamo propendere a favore o contro l'estensione dell'esonero alla agenzie del lavoro. Si potrebbe invero valorizzare, in chiave sistematica, l'*incipit* del comma 118 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che individua la finalità della misura di esonero del versamento dei contributi previdenziali nell'obiettivo di «promuovere forme di occupazione stabile».

In questo senso si potrebbe allora ipotizzare l'operatività della misura nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo indeterminato, là dove discutibile – e certamente più controverso – sarebbe il riconoscimento dell'esonero a fronte di somministrazioni a termine che certo non rappresentano forme di occupazione stabile a maggior ragione se si propenda per la tesi della applicabilità del contratto a tutele crescenti anche per il lavoratore assunto a tempo indeterminato dalle agenzie del lavoro per missioni presso le imprese utilizzatrici. Nulla escluderebbe infatti, in questi casi, la possibilità di un utilizzo opportunistico – e ampiamente lucrativo dosando anche poche missioni temporanee nel corso dell'anno con la corresponsione al lavoratore della indennità di disponibilità – della misura di esonero da parte di agenzie del lavoro con possibilità di interrompere agevolmente il rapporto di lavoro al termine del triennio di godimento del beneficio. Tanto più che, come

---

<sup>(31)</sup> Cfr. l'art. 32 del CCNL per la categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro ove si precisa, peraltro, che i periodi di disponibilità non sono utili ai fini della maturazione di ferie, riposi, riduzioni di orario, tredicesima e quattordicesima mensilità.

noto, le disposizioni in materia di licenziamenti collettivi non si applicano alle agenzie del lavoro (e questo, precisa il legislatore, neppure nel caso di fine lavori nelle ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato) <sup>(32)</sup>.

Vero è, tuttavia, che, a differenza di quanto avvenuto per il contratto di apprendistato, l'articolo 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non ha espressamente escluso l'applicazione dell'esonero alla somministrazione di lavoro. Come è anche vero che per il lavoratore una assunzione a tempo indeterminato da parte della impresa fornitrice rappresenterebbe, in ogni caso, una occasione di maggiore stabilità occupazionale rispetto a un contratto a termine; e questo anche allorché la effettiva prestazione lavorativa possa essere di durata intermittente e cioè prevedere l'alternanza tra periodi di lavoro e periodi di disponibilità compensati con la relativa indennità.

In attesa degli opportuni chiarimenti di Agenzia delle entrate, Ministero del lavoro e Inps una possibile chiave di lettura, che potrebbe aiutare a sdrammatizzare il problema della estensione dell'esonero alle agenzie del lavoro, può forse essere trovata nella disciplina che regola il raccordo negoziale tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice e che porta a parlare di operazione economica complessa regolata in termini di collegamento negoziale in senso tecnico <sup>(33)</sup>. L'articolo 21, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 prevede infatti l'obbligo, in capo alla agenzia di somministrazione, «del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali», là dove la successiva lettera *i* del medesimo comma prevede «l'obbligo dell'utilizzatore di *rimborsare* al somministratore *gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti* in favore dei prestatori di lavoro» (corsivo nostro). Se così stanno le cose, il rischio che l'agenzia ottenga un lucro parassitario sul lavoro altrui <sup>(34)</sup> è del tutto scongiurata, non

---

<sup>(32)</sup> Cfr. A. ZAMBELLI, *Guida pratica licenziamenti e sanzioni disciplinari*, Gruppo 24 Ore, 2012, 160. Cfr. ora anche la risposta a interpello del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro e alla Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro n. 1 del 12 gennaio 2015 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>(33)</sup> In questi termini mi ero già espresso in M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, cit., qui 318-340.

<sup>(34)</sup> Rischio che sta alla base della storica limitazione verso forme di interposizione nei rapporti di lavoro e, più recentemente, nei vincoli di matrice legale nell'utilizzo della somministrazione di lavoro. Cfr., per un quadro storico e comparato, M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, cit., spec. cap. III.

solo nelle ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato ma anche in quelle di somministrazione a termine, posto che l'esonero contributivo andrebbe, di fatto, a beneficio della impresa utilizzatrice a cui l'agenzia non potrebbe chiedere, se non a rischio di commettere una frode fiscale, il versamento di contributi non versati.

Rispetto a questa conclusione si potrebbe obiettare che, in questo modo, il vero beneficiario dell'esonero contributivo non sarebbe però il datore di lavoro formale, e cioè l'agenzia di somministrazione, quanto l'impresa utilizzatrice ancorché si avvalga di forza-lavoro temporanea. Questa obiezione, che dimentica di inquadrare l'istituto della somministrazione nell'ambito di una operazione economica complessa a struttura trilaterale, non coglie nel segno. Obiettivo della legge di stabilità è infatti quello di garantire forme di occupazione stabile e, conseguentemente, il beneficiario finale della misura è il prestatore di lavoro a cui verrebbe offerto un contratto a tempo indeterminato in luogo di un contratto a termine più o meno sincronizzato con la durata della singola missione. Vero è, peraltro, che questa misura consentirà anche di promuovere e sostenere, nel complesso, il mercato della somministrazione di lavoro, "ammortizzando" parte dei maggiori costi che derivano dalla applicazione del principio di parità di trattamento retributivo – essenziale per escludere il carattere parassitario della intermediazione<sup>(35)</sup> – a cui si aggiungono i costi del servizio offerto dalle agenzie e quelli per il finanziamento della formazione e degli ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori temporaneo. Non esistono, pertanto, elementi letterali e tanto meno di sistema tali da opporsi alla applicazione della misura di decontribuzione anche alle agenzie di somministrazione sul presupposto che il regime di compensazione del fornitore da parte dell'utilizzatore è saggiamente delineato dal legislatore (tanto nella legge Treu in un primo tempo, come ora nella nelle Biagi) in modo tale da evitare forme di speculazione sul lavoro come se si trattasse di una merce (*labour is not a commodity*).

---

<sup>(35)</sup> Oltre a quanto ho argomentato in *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera ecc.*, cit., 236-245 e 351-361, cfr. M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2005, n. 12, 1-38.



## **Jobs Act e tutele crescenti: il nodo della applicazione al lavoro pubblico**

di Francesco Verbaro

Il tema dell'applicabilità delle norme del diritto del lavoro del privato alla PA è noto e lo abbiamo affrontato da ultimo in occasione dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012 e quindi delle modifiche apportate all'articolo 18 della legge n. 300/1970. Ma il tema dell'applicabilità delle norme sul rapporto di lavoro del settore privato alla PA si è posto già altre volte: in occasione del decreto legislativo n. 66/2003, del decreto legislativo n. 276/2003, delle diverse modifiche al decreto legislativo n. 368/2001 come quella contenuta nel decreto-legge n. 34/2014 e in occasione della legge n. 92/2012.

Il problema nasce dalla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro avvenuta con il decreto legislativo n. 29/1993 e che non è stata mai compresa fino in fondo e che porta ad avere tra le fonti regolatrici del rapporto di lavoro le «disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile» e quindi anche l'articolo 2095 c.c., sulle categorie dei prestatori di lavoro, e «le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa». L'articolo 51 del decreto legislativo n. 165/2001 inoltre, sulla *Disciplina del rapporto di lavoro*, prevede esplicitamente che «la legge 20 maggio 1970, n. 300, e **successive modificazioni ed integrazioni**, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». Il campo di applicazione previsto dallo schema di decreto legislativo in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti è quello indicato dall'articolo 2095 c.c. e cioè riguarda «i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri». Un rinvio ad un articolo che trova applicazione nel settore pubblico, ma che è stato modificato in sede di applicazione dai contratti collettivi i quali nel pubblico (come anche in settori del privato) hanno integrato le categorie legali

e le qualifiche di inquadramento. Il campo di applicazione indicato all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo se applicato alla lettera pone problemi di applicabilità sia al settore pubblico, sia a quello privato, il quale con i contratti collettivi e con l'inquadramento unico non ha più come riferimento esclusivo l'articolo 2095 c.c. Inoltre, si dovrebbe rilevare come nello schema di decreto sulla nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), derivante dalla stessa legge-delega n. 183/2014, il legislatore senta il bisogno di prevedere esplicitamente l'esclusione dei dipendenti della PA (articolo 2) e non lo faccia invece nello schema di decreto di cui stiamo discutendo, confermando quindi che *ubi voluit dixit...*

Il tema comunque non si esaurisce in una questione tecnica circa la formulazione più o meno casuale di leggi che possono portare o meno all'applicazione ai lavoratori del settore pubblico, ma attiene alle politiche del diritto e quindi a quale diritto del lavoro applicare nel settore pubblico. Meglio ancora quale diritto del lavoro sarebbe necessario per il miglior funzionamento della PA, trattandosi di un settore *labour intensive* e in cui il peso del capitale umano è rilevante nei processi produttivi e nei processi di razionalizzazione e innovazione.

Come vi è stata negli anni una riflessione su quale diritto del lavoro fosse più adeguato a far fronte alle esigenze di flessibilità dei processi produttivi in continuo cambiamento ed esposti alla competizione globale e all'innovazione tecnologica, occorre domandarsi quale diritto del lavoro sarebbe stato necessario nella PA. Mentre nel settore privato le associazioni di categoria di rappresentanza dei datori di lavoro (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, ecc.) rappresentano le esigenze in termini di norme, nel settore pubblico manca una voce capace di esprimere i fabbisogni datoriali. Il datore di lavoro è spesso il legislatore che trovandosi a chilometri di distanza dai problemi e dalle esigenze reali e mancando di una visione integrata sul settore pubblico propone interventi astratti e non sempre necessari. Il disegno di legge-delega sulla PA (AS 1577) prova a rispondere solo ad alcune domande, riguardanti in particolare la dirigenza, e ad occuparsi del reclutamento solo parlando della Scuola nazionale della PA, ma senza un ragionamento sulle tipologie contrattuali. Una riflessione sulle tipologie contrattuali è stata promessa in sede di "armonizzazione" prevista dal decreto legislativo n. 276/2003 (c.d. "decreto Biagi"), così come in sede di disciplina del contratto di apprendistato con il decreto legislativo n. 167/2011, il quale prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che non è stato

(ovviamente) mai adottato. Due occasioni mancate, che hanno portato a generare un fenomeno per il quale il ricorso alle assunzioni a tempo indeterminato si è sempre più ridotto e in alternativa si è fatto ricorso in maniera massiccia, e spesso irregolare, ai contratti a termine e ad esternalizzazioni. Bene farebbe quindi il Governo a riprendere il disegno di legge-delega sulla PA e a rafforzarlo, cercando di modificare il sistema di reclutamento e rendendo più efficace il sistema sanzionatorio.

Certo, la normativa prevista nella legge n. 183/2014 è stata scritta per aumentare la convenienza ad assumere e in particolare a tempo indeterminato nel privato. Certamente non il primo obiettivo della PA nell'era della grande contrazione e della *spending review*. Potrebbe invece essere un obiettivo della PA ridurre il ricorso al tempo determinato, visto l'utilizzo maldestro da parte del datore di lavoro pubblico del tempo determinato e il divieto di trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato, e favorire il ricorso al tempo indeterminato. Ma qui incidono i limiti di spesa e il divieto di assunzione. Probabilmente sarebbe più utile introdurre il contratto di apprendistato nella PA, come strumento di flessibilità in entrata, volto a superare l'eccessivo e patologico ricorso al contratto a termine.

La normativa del c.d. "*Jobs Act*" è stata pensata per il settore privato per ridurre il rischio di contenzioso e ridurre l'incertezza presente nell'assunzione a tempo indeterminato per il datore di lavoro in caso di licenziamento. Ciò dovrebbe rendere maggiormente conveniente il contratto a tempo indeterminato anche alla luce degli sgravi contributivi previsti nella legge di stabilità per il 2015. Nel settore pubblico come è stato più volte evidenziato, in teoria, abbiamo fattispecie di licenziamento per giustificato motivo soggettivo ed oggettivo economico molto chiare e semplici, per le quali il rischio di annullamento del licenziamento da parte del giudice dovrebbe essere minimo. Si pensi, ad esempio, per i licenziamenti economici ai casi di enti in dissesto, agli enti che non rispettano il Patto di stabilità o in piano di rientro oppure che hanno un rapporto spesa per il personale/spesa corrente ben superiore alle soglie di salvaguardia. Il tema è che la PA, anche di fronte a casi eclatanti, per esempio reati di corruzione oppure in caso di dissesto o mancato rispetto del patto di stabilità o di chiusura di enti, non licenzia (giustificato motivo economico). Non a caso il legislatore è stato costretto ad introdurre una norma che prevede la responsabilità disciplinare del dirigente in caso di mancata dichiarazione delle eccedenze. Norma impensabile nel settore privato. Il tema dello "scarso rendimento" infine è disciplinato nei contratti collettivi e nel

codice disciplinare *ante* decreto legislativo n. 150/2009, ma in modo certamente farraginoso. La fattispecie prevista dall'articolo 55-*quater*, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, del licenziamento disciplinare per “*insufficiente rendimento*”, dato il rinvio ai contratti collettivi, necessita di un'apposita disciplina contrattuale.

Il comportamento datoriale del settore pubblico è completamente diverso da quello del settore privato e in particolare oggi, in una situazione di crisi economica e occupazionale, l'indirizzo che si manifesta attraverso le leggi è diretto ad evitare ad ogni costo qualsiasi riduzione di personale, anche se minima e giustificata da un riassetto delle attività amministrative. Si veda, ad esempio, la normativa sulla soppressione delle Province o sulla privatizzazione della Croce rossa italiana diretta a salvaguardare tutto il personale anche con contratto a tempo determinato. Un atteggiamento che sta rallentando anche il processo di *spending review* di Regioni, enti locali e lo stesso accorpamento delle società partecipate. Non a caso il legislatore ha previsto con la legge n. 147/2013 la “mobilità” del personale delle società partecipate da una società ad un'altra, proprio al fine di salvaguardare per quanto possibile l'occupazione.

Il settore pubblico allargato viene quindi di fatto investito del compito di mantenere i già deboli livelli occupazionali. Una scelta politica socialmente condivisibile, ma che certo contrasta con ogni processo di modernizzazione e di aumento dell'efficienza.

Quindi circa l'utilità di applicare le nuove norme sulla tutela in caso di licenziamento illegittimo anche al settore pubblico, potremmo dire che probabilmente queste non servirebbero. Certo ci sarebbe qualche problema specifico da superare, ad esempio, con riferimento alle indennità in luogo del reintegro e alle diverse ipotesi di conciliazione, per le quali andrebbe ben circoscritta la responsabilità erariale per colpa grave. Nel caso della PA, infatti, rimane il problema della responsabilità del dirigente che ha posto in essere una procedura di licenziamento illegittimo. In certi casi di grave errore nella gestione del procedimento, imputabile al dirigente datore di lavoro o all'ufficio procedimenti disciplinari, vi sarebbe comunque una responsabilità disciplinare ed amministrativa per il danno generato alla PA. Si ricorda che il comma 4 dell'articolo 55-*sexies* del decreto legislativo n. 165/2001 disciplina la fattispecie della responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare, limitandola ai casi di dolo o colpa grave. Mentre l'articolo 66 riguardante la conciliazione preventiva obbligatoria, abrogato con la legge n. 183/2010, prevedeva esplicitamente al

comma 8 che la conciliazione della lite non potesse dar luogo a responsabilità amministrativa. Formula che andrebbe ripresa per ridurre i “rischi” per il datore di lavoro pubblico nelle procedure di licenziamento.

Si potrebbe porre un problema di opportunità e di parità di trattamento tra neo-assunti del settore pubblico e neo-assunti del settore privato. L’accesso per concorso pubblico non è una tutela circa la non licenziabilità. L’articolo 97 Cost. prevede che nelle PA si accede per concorso, ma non che non si possa essere licenziati o che non si possano applicare le norme del settore privato (che già applichiamo dal 1993). Tra l’altro molti dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono entrati senza concorso in forza di leggi e provvedimenti speciali. Un regime differenziato tra pubblico e privato potrebbe senz’altro resistere al giudizio di costituzionalità, ma probabilmente non essere compreso oggi dall’opinione pubblica.

Un tema che viene posto allora da alcuni critici sull’estensione delle norme del *Jobs Act* in materia di licenziamento alla PA è quello relativo al rischio che una minore tutela in caso di licenziamento dei dipendenti della PA può portare a pregiudicare il grado di imparzialità della PA. Questo è un tema che si è posto anche per la dirigenza delle pubbliche amministrazioni quando entrò in vigore la contrattualizzazione del rapporto di lavoro e fu introdotto il contratto di incarico a termine, con il principio di rotazione degli stessi. Tale precarietà, per la dirigenza, è oggi prevista nel disegno di legge-delega sulla PA.

Non vedo quindi per i motivi sopra elencati una minaccia reale all’imparzialità della funzione dall’introduzione della normativa in materia contenuta nel *Jobs Act*, quanto piuttosto il rischio di perdere un’occasione di riflessione su ciò che servirebbe, anche sul piano normativo, oggi e nei prossimi anni per avere una PA funzionale ed efficiente.

# **Licenziamenti oggettivi economici nel lavoro pubblico**

di Luigi Oliveri

Il dibattito sull'estensione o meno delle c.d. tutele crescenti, in realtà la disciplina della tutela dai licenziamenti illegittimi, alla pubblica amministrazione denuncia la poca conoscenza del sistema del lavoro pubblico. In particolare, paiono mancare corrette cognizioni su presupposti e procedure necessari per arrivare ai licenziamenti e, ancora, sul sistema di protezione dalla disoccupazione, che sono tutti peculiari, ma assolutamente non incompatibili con l'applicazione dell'articolo 18, come modificato dalla legge n. 92/2012 e come ulteriormente, sia pure indirettamente, ritoccato dal decreto legislativo sul contratto a tutele crescenti.

Le peculiarità del lavoro pubblico rispetto al privato non escludono affatto identità di tutela giudiziale per i licenziamenti illegittimi, semmai richiedono comprensione dei diversi presupposti previsti in particolare per i licenziamenti dovuti a giustificato motivo oggettivo ed analisi del "welfare" del lavoro pubblico, completamente diverso da quello privato.

## **Licenziamento per giustificato motivo soggettivo o giusta causa**

Nel lavoro pubblico questo tipo di licenziamento individuale esiste da sempre ed è regolato nel dettaglio dalla contrattazione nazionale collettiva, alla quale si è aggiunto l'articolo 55-*quater*, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, introdotto dal decreto legislativo n. 150/2001 (riforma Brunetta), in tema di licenziamento con preavviso per scarso rendimento.

È destituita di fondamento l'idea fatta passare sui giornali nei giorni scorsi che nel lavoro pubblico non sia possibile licenziare i fannulloni. I contratti

collettivi di lavoro prevedono il licenziamento per scarso rendimento sin dai primi anni Novanta, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29/1993. Il decreto legislativo n. 150/2009 ha avuto l'effetto di fissare la regolazione del licenziamento disciplinare per scarso rendimento anche nella legge, rilegificando la materia e sottraendola in parte all'autonomia contrattuale.

Il *Jobs Act* mantiene la tutela della reintegrazione, nel caso di licenziamento per giustificato motivo soggettivo, ipotesi nella quale ricade il licenziamento per scarso rendimento.

Non si capisce, allora, per quale ragione la riforma non dovrebbe applicarsi ai lavoratori pubblici. L'idea che ad essi non si estendano gli effetti della riforma non regge per un semplicissimo principio di equità. La riforma del *Jobs Act* mantiene, infatti, la tutela della reintegrazione, ma introduce l'inversione dell'onere della prova, in quanto il giudice annullerà il licenziamento, condannando il datore di lavoro alla reintegrazione soltanto laddove sia dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore. È perfettamente comprensibile l'iniquità di qualsiasi tesi posta a ritenere che tale inversione dell'onere della prova non si applichi, in ragione della particolare qualità del datore pubblico.

### **Licenziamento per giustificato motivo oggettivo**

In questo caso, le differenze tra lavoro pubblico e lavoro privato appaiono più marcate. La ragione è piuttosto semplice: il motivo oggettivo, in particolare quello dovuto alle ragioni economiche, per il datore privato, che opera nel mercato e risente, dunque, dell'andamento di eventuali crisi, di innovazioni della produzione o della rete di distribuzione, della concorrenza, della forza più o meno attrattiva dei marchi, della fedeltà dei clienti e di molti altri fattori, deve essere messo nella condizione di valutare con velocità e flessibilità la possibilità di continuare o meno l'attività lavorativa. Con la maggiore immediatezza possibile, il privato deve riuscire a contenere i costi, una volta valutato che un certo reparto, o un certo prodotto, o una specifica lavorazione o mansione non siano produttivi e rendano oggettivamente antieconomica la gestione.

La pubblica amministrazione rende servizi, molta parte dei quali è obbligatoria e necessaria per la collettività. A meno di un crack devastante per le casse dello Stato, il motivo oggettivo dovuto a ragioni economiche risulta meno probabile o, comunque, evidente.

Tuttavia, esso non è per nulla escluso. Infatti, è regolato dall'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, ai sensi del quale «Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica».

È evidente che il riferimento alla “situazione finanziaria” contenuto nella norma è sostanzialmente proprio l'ipotesi della ragione economica che fonda, per la pubblica amministrazione, il licenziamento tanto individuale, quanto collettivo. La situazione finanziaria che possa comportare i licenziamenti può essere, per esempio, la situazione di dissesto di una Regione o un Comune, o anche la semplice violazione del Patto di stabilità, se per il piano di rientro risulti necessario ed inevitabile incidere sui costi del personale.

Mentre, però, nel settore privato le ragioni economiche non possono essere tipizzate, nell'ambito pubblico è invece possibile connetterle a situazioni appunto tipiche, come gli effetti giuridicamente previsti di situazioni finanziarie e contabili che denunciino cattiva gestione, variamente definite per le diverse tipologie di enti.

Questo incide in maniera decisiva sulla motivazione del licenziamento. In effetti, la maggiore autonomia e discrezionalità del datore privato, se da un lato rende più flessibile la decisione di licenziare, dall'altro configura una superiore difficoltà nel motivare ed evidenziare le ragioni della sua scelta. Infatti, la tutela del lavoratore, che per effetto del *Jobs Act* sarà ristretta alla sola indennità senza più reintegrazione, discende dall'accertamento in sede giudiziale dell'assenza degli estremi (cioè delle ragioni) che conducano al motivo oggettivo di licenziamento.

In altre parole, il datore di lavoro privato è fortemente esposto all'alea di una motivazione complessa e in quanto tale non semplice da porre alla base di un'inecepibile licenziamento. L'indennità dovuta alla carenza delle ragioni oggettive rappresenta il valore dell'alea.

A ben vedere, il datore di lavoro pubblico, proprio per la possibilità di tipizzare le ragioni economiche alla base della “situazione finanziaria” da cui discenda il licenziamento, è molto meno esposto all'eventualità di un accertamento in giudizio, si badi, davanti al giudice del lavoro, dell'assenza degli estremi per il licenziamento dovuto a motivo economico oggettivo.

Torniamo all'esempio proposto prima: se un Comune, in applicazione (obbligatoria) della disciplina finanziaria contenuta nel Testo Unico



sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000) si trova in situazione di dissesto, per squilibrio di bilancio (entrate che non coprono le uscite con conseguente impossibilità di garantire i servizi ), deve, perché è obbligatorio, dichiarare il dissesto; allo scopo, occorre una deliberazione consiliare che evidenzi le ragioni ed una relazione dell'organo di revisione, da trasmettere alla Procura della Corte dei conti e al Ministero dell'interno. Misure analoghe sono previste per situazioni di disequilibrio finanziario delle altre amministrazioni pubbliche.

Insomma, quello che non mancherebbe di certo, per la pubblica amministrazione, sarebbe la formalizzazione e profondità della motivazione alla base della "situazione finanziaria" che determina il motivo economico oggettivo di avvio dei licenziamenti o, meglio, di avvio della procedura che può portare ai licenziamenti.

### **Welfare della PA**

Qui, infatti, emergono profonde divergenze tra il lavoro pubblico e quello privato. Nel caso del sistema privato, una volta che l'azienda licenzi per motivo oggettivo (ed acclarato che non potrà esservi reintegrazione) per i lavoratori interessati scatteranno le misure di protezione proprie di chi abbia già perduto il lavoro: l'Aspi e la rete pubblico-privata di ricerca attiva di un nuovo lavoro, presso altri datori.

L'emersione del giustificato motivo oggettivo di licenziamento nella pubblica amministrazione non necessariamente conduce al licenziamento. Questo, infatti, sarà conseguenza eventuale dell'infruttuoso espletamento della complessa procedura prevista dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001, che impone a ciascuna amministrazione di verificare:

- a) la possibilità della risoluzione del rapporto di lavoro dei dipendenti che abbiano maturato l'anzianità contributiva;
- b) la possibilità di ricollocare il personale in esubero, mediante mobilità interna, all'interno dell'ente (ipotesi, in realtà, propria dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo riconnesso non alla situazione finanziaria, ma ad esigenze organizzative), anche avvalendosi di forme di riduzione dell'orario di lavoro;
- c) la possibilità di ricollocare il personale in esubero mediante mobilità, presso altri enti, previo accordo con essi.

Quanto alle precedenti lettere b) e c), entro 90 giorni dalla comunicazione formale alle organizzazioni sindacali dell'informazione circa la condizione di esubero dei dipendenti.

Esiste, dunque, nell'amministrazione pubblica un sistema di ricollocazione del personale in esubero prima ancora che nei suoi confronti sia efficace qualsiasi provvedimento di sospensione o di interruzione del rapporto di lavoro, consistente, come si è visto, nella "mobilità". Che non ha nulla a che vedere con la mobilità del settore privato, in quanto consiste nel trasferimento dei dipendenti da un ente all'altro.

La pubblica amministrazione, alla fin fine, è un unico grande datore di lavoro, che, pur articolato in diversi enti, conduce complessivamente 3,1 milioni di rapporti di lavoro e fa fronte ad un ben più ampio fabbisogno. Esistono, dunque, condizioni ed opportunità per non interrompere immediatamente i rapporti di lavoro e verificare se i dipendenti in esubero possano essere utilmente ricollocati in enti diversi da quello che li colloca in esubero, considerando che il tasso di copertura delle dotazioni organiche è piuttosto basso.

Esiste, dunque, un primo sistema di protezione dei lavoratori pubblici, basato sulla mobilità, cioè, trasferimenti verso altri enti in condizioni finanziarie ed organizzative in grado di assumerli. La mobilità ha, peraltro, il vantaggio di non costituire nuova spesa di personale e di razionalizzare l'impiego dei lavoratori.

Laddove entro i 90 giorni dalla comunicazione ai sindacati della condizione di esubero i dipendenti non siano ricollocati né all'interno, né presso altre amministrazioni, allora scatta una seconda protezione, la collocazione in "disponibilità". Si tratta di una sorta di Cassa integrazione, perché il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici risulta sospeso, per la durata massima di 24 mesi. Differisce, tuttavia, dalla Cassa integrazione perché le amministrazioni pubbliche non versano alcun contributo. Infatti, nel corso dei 24 mesi di iscrizione nelle liste di "disponibilità" i dipendenti pubblici hanno il diritto ad un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, ma con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di 24 mesi ed inclusione dell'assegno per il nucleo familiare; di fatto mediamente l'indennità non supera mai il 70% del trattamento economico precedente.

Nel corso di questi 24 mesi, i dipendenti hanno diritto di essere assunti, sempre per mobilità, da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali, a pena di nullità, non possono indire concorsi se prima non abbiano verificato la

presenza nelle liste di disponibilità di lavoratori in esubero, con categoria e profilo professionale coincidenti con quelli del posto messo a concorso.

Di recente, il decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, ha consentito ai dipendenti in disponibilità di demansionarsi, accettando, cioè, di andare in mobilità presso altre amministrazioni (pur di non essere licenziati), anche ad un livello retributivo o di inquadramento inferiore a quello posseduto.

Solo decorsi infruttuosamente i 24 mesi in collocazione in disponibilità, senza che il dipendente in esubero sia riuscito a ricollocarsi, il rapporto di lavoro si risolve e, dunque, diviene efficace la risoluzione del rapporto di lavoro.

Oggettivamente, non si vede quali siano le ragioni di sostanza che possano impedire l'applicazione delle tutele previste nel lavoro privato anche al dipendente pubblico, considerando che il licenziamento per quest'ultimo diviene efficace superate tutte le fasi viste prima. Altrettanto chiaro appare che, a meno di difetti procedurali e motivazionali clamorosi, la giustificazione del motivo oggettivo di natura economica da parte della pubblica amministrazione, visto che discende sostanzialmente da cause tipiche previste dalla legge e deve essere supportata da atti amministrativi di ampio respiro, ben difficilmente può trovare censura in sede di giudizio del lavoro, sì da consentire al giudice di considerare "non ricorrenti" gli estremi del licenziamento.

Semmai, il problema è armonizzare le regole di tutela contro i licenziamenti illegittimi alle specificità viste prima. Per esempio, occorrerebbe capire se il lavoratore pubblico debba impugnare il licenziamento davanti al giudice del lavoro al momento della sua collocazione in esubero, oppure nella lista di disponibilità o quando sia divenuta efficace la risoluzione del rapporto di lavoro.

Si deve, comunque, considerare che la dichiarazione di esubero non mette *hic et nunc* il lavoratore pubblico in stato di disoccupazione. Le tutele di welfare interno viste prima costituiscono una rete di difesa non da poco, inesistente nel sistema privato, proprio perché non vi è un datore così grande e variegato qual è la pubblica amministrazione nel suo complesso.

# I nuovi ammortizzatori sociali

di Silvia Spattini

## 1. L'ampliamento della tutela del reddito in caso di disoccupazione in un'ottica di *flexicurity*

Con lo schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali approvato il 24 dicembre 2014, insieme alla disciplina del contratto a tutele crescenti <sup>(1)</sup>, il Consiglio dei Ministri ha deciso di intervenire in via prioritaria sugli «strumenti di sostegno» al reddito «in caso di disoccupazione involontaria». Infatti, il decreto legislativo attua l'articolo 1, comma 2, lettera *b*, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, concernente appunto solamente i trattamenti in caso di disoccupazione, mentre gli «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro» (Cassa integrazioni guadagni e contratti di solidarietà) saranno oggetto di un apposito decreto legislativo in attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*, della stessa legge n. 183/2014.

La scelta di intervenire contemporaneamente su questi due argomenti non è certamente casuale <sup>(2)</sup>. L'obiettivo del Governo è senza dubbio il tentativo di attuare i dettami della *flexicurity* ovvero una maggiore flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, nel caso specifico una maggiore flessibilità in uscita, in cambio di una maggiore sicurezza del reddito e dell'occupazione (non del posto di lavoro) <sup>(3)</sup>. La tutela e la sicurezza del reddito è garantita, dal

---

<sup>(1)</sup> Cfr., sul punto, F. CARINCI, *Contratto a tutele crescenti e articolo 18*, in questo volume.

<sup>(2)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in questo volume.

<sup>(3)</sup> Nei modelli sociali ispirati al concetto di *flexicurity* l'obiettivo non è garantire e tutelare il posto di lavoro (sicurezza del posto di lavoro o *job security*), come tipicamente accade nei modelli sociali di welfare ma piuttosto garantire la continuità della occupazione (*employment security*), sia consentito rinviare a S. SPATTINI, *The Reform of Social Protection Systems and Flexicurity from an European Perspective*, in R. BLANPAIN, W. BROMWICH, O. RYMKEVICH,

sistema di assicurazione contro la disoccupazione, che, a seguito del riordino disciplinato dal decreto legislativo in materia, amplia la platea dei possibili beneficiari attraverso la riduzione dei requisiti contributivi. La tutela dell'occupazione dovrebbe essere garantita dai servizi per l'impiego e dalle politiche del lavoro che hanno il compito di supportare i lavoratori e favorire il loro ritorno nel mercato del lavoro, riducendo i periodi di disoccupazione e appunto cercando di realizzare l'obiettivo di garantire ai lavoratori una continuità di occupazione. Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive è anch'essa materia delegata al Governo dal comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 183/2014, che tuttavia non è stata ancora esercitata.

## **2. Il riordino degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione: la nuova prestazione di disoccupazione**

Nel delegare il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi in materia di ammortizzatori sociali», la legge n. 183/2014 individua come obiettivo generale la definizione di «tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori» con riferimento al sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

Benché la rubrica della legge individui tra le materie oggetto di delega la «riforma degli ammortizzatori sociali», più modestamente, l'articolo 1, comma 2, lettera *b*, della legge n. 183/2014 con riferimento agli strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione involontaria individua come criteri e obiettivi, innanzitutto, la «rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi» (corsivo dell'A, *ndr*).

Lo schema di decreto legislativo rispetta il mandato al Governo, infatti procede a riordinare, nel titolo I dello schema di decreto legislativo <sup>(4)</sup>, le

---

S. SPATTINI (eds), *The Modernization of Labour Law and Industrial Relations in a Comparative Perspective*, Bulletin of Comparative Labour Relations, n. 70, Kluwer Law International, The Netherlands.

<sup>(4)</sup> Tecnicamente lo schema di decreto legislativo si compone di due titoli, il primo dedicato alla disciplina della nuova prestazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) e il secondo alla disciplina di altre prestazioni di sostegno al reddito, comprendenti sia una indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, sia una nuova prestazione, denominata assegno di disoccupazione, destinata ai beneficiari della nuova indennità di disoccupazione (Naspi) che abbiano esaurito il diritto e si trovino in condizioni di indigenza.

prestazioni nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego in particolare attraverso l'unificazione dei trattamenti ordinari e brevi.

Nonostante la legge 28 giugno 2012, n. 92, abbia riformato il sistema di assicurazione contro la disoccupazione allo scopo di rendere l'indennità di disoccupazione unico trattamento in caso di perdita del posto di lavoro, eliminando l'indennità di mobilità a decorrere dal 1° gennaio 2017, tale legge, in realtà, ancora disciplina due diverse prestazioni di disoccupazione: l'indennità di disoccupazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 92/2012 e l'indennità di cui al comma 20 del medesimo articolo, c.d. mini-Aspi, ovvero una prestazione a requisiti ridotti destinata ai lavoratori disoccupati non in possesso dei requisiti per l'accesso all'indennità principale <sup>(5)</sup>.

Lo schema di decreto legislativo in commento porta a compimento questo processo di unificazione, sostituendo a queste due tipologie di trattamento di disoccupazione la nuova prestazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (abbreviata dallo stesso decreto in Naspi), istituita a decorrere dal 1° maggio 2015.

La nuova prestazione, come peraltro ogni prestazione di disoccupazione, ha l'obiettivo di garantire la tutela del reddito dei lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che siano disoccupati involontari.

L'impianto della nuova prestazione di disoccupazione è del tutto simile a quello dell'indennità disciplinata dalla legge n. 92/2012, le principali differenze riguardano i requisiti contributivi di accesso, che sono stati resi meno stringenti, considerando la volontà di destinare l'unica prestazione di disoccupazione anche a lavoratori con requisiti contributivi minimi, che sarebbero destinatari della mini-Aspi nell'ambito della disciplina dalla legge n. 92/2012.

---

<sup>(5)</sup> Sull'assicurazione sociale per l'impiego e sulle prestazioni di disoccupazioni erogate in tale ambito, cfr. D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, suppl. a DPL, 15 settembre 2012, n. 33; A.L. FRAIOLI, P. POZZAGLI, *Le tutele contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in RDSS, 2012; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 143; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Congresso Nazionale Aidlass, Pisa, 8-9 giugno 2012.

## 2.1. Campo di applicazione

Con riferimento al campo di applicazione della nuova prestazione di disoccupazione, non si evidenziano modifiche rispetto a quello individuato per l'indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 92/2012. Rientrano nell'ambito di applicazione tutti i lavoratori subordinati, esclusi i dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato <sup>(6)</sup>, destinatari della c.d. disoccupazione agricola, come disciplinata dalla specifica normativa <sup>(7)</sup>. Come per la prestazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 92/2012, sono inclusi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico, dipendente, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo.

## 2.2. Requisiti

In continuità con il passato, il primo presupposto per l'ottenimento della nuova prestazione di disoccupazione è la condizione di disoccupazione involontaria <sup>(8)</sup>. Non possono, pertanto, essere destinatari del beneficio i lavoratori che siano privi di una occupazione a seguito di un loro atto volontario, ossia la presentazione delle dimissioni oppure la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Tuttavia, analogamente alla normativa di cui alla legge n. 92/2012, la nuova prestazione di disoccupazione viene riconosciuto, stanti gli altri requisiti, anche in caso di dimissioni per giusta causa e in caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro nell'ambito della procedura di conciliazione di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604.

Per usufruire della prestazione, non è tuttavia sufficiente avere perso il lavoro per cause indipendenti dal lavoratore, ma è necessario che il lavoratore acquisisca lo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

L'acquisizione dello stato di disoccupazione non è o meglio non dovrebbe essere una semplice procedura amministrativa che attesta la mancanza di una occupazione. Infatti, l'acquisizione dello stato di disoccupazione è subordinata

---

<sup>(6)</sup> Art. 2 dello schema di decreto legislativo.

<sup>(7)</sup> Si tratta dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 86/1988, convertito dalla l. n. 160/1988; dell'art. 25, l. n. 457/1972; dell'art. 7, l. n. 37/1077, e dell'art. 1, l. n. 247/2007.

<sup>(8)</sup> Art. 3, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e alla ricerca di una occupazione «secondo modalità definite con i servizi competenti» <sup>(9)</sup> (dell'articolo 1, comma 2, lettera *c*, del decreto legislativo n. 181/2000), ai quali rilascia tale dichiarazione <sup>(10)</sup> e che, a loro volta, devono essere impegnati nell'erogazione di misure di politica attiva che supportino il lavoratore nella ricerca del lavoro, anche attraverso percorsi di riqualificazione <sup>(11)</sup>. L'acquisizione dello stato di disoccupazione presume quindi l'attivazione del lavoratore per il suo reinserimento nel mercato del lavoro, definendosi pertanto una prima condizionalità tra il comportamento attivo richiesto al lavoratore disoccupato e il suo stato di disoccupazione <sup>(12)</sup>.

A questi presupposti di accesso alla prestazione di disoccupazione, si aggiungono i requisiti contributivi, che rappresentano il vero filtro rispetto alla possibilità di accedere al trattamento. La maggiore o minore ristrettezza di questi requisiti delimita o amplia la platea di possibili beneficiari della prestazione.

Lo schema di decreto legislativo dispone che i beneficiari soddisfino il requisito di almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti la disoccupazione <sup>(13)</sup> e di almeno diciotto giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi precedenti la disoccupazione <sup>(14)</sup>.

Considerando che la legge n. 92/2012 prevede come requisiti contributivi per l'indennità "ordinaria" almeno due anni di anzianità assicurativa e un anno di contribuzione nei due anni precedenti la disoccupazione <sup>(15)</sup>, mentre sono richieste tredici settimane di contribuzione nell'ultimo anno per l'accesso alla mini-Aspi <sup>(16)</sup>, indubbiamente i requisiti individuati dallo schema di decreto legislativo sono meno restrittivi. Infatti, innanzitutto il riferimento temporale è ampliato, non più due anni, ma quattro anni, mentre il numero di settimane di

---

<sup>(9)</sup> Art. 1, comma 2, lett. *c*, d.lgs. n. 181/2000.

<sup>(10)</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 181/2000.

<sup>(11)</sup> Art. 3, d.lgs. n. 181/2000.

<sup>(12)</sup> La legge Fornero (art. 4, comma 38, l. n. 92/2012) ha previsto la possibilità del rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di una attività lavorativa per l'acquisizione dello stato di disoccupazione direttamente all'Inps, contestualmente alla richiesta della prestazione, nel tentativo di uno snellimento delle procedure. I centri per l'impiego ricevono questa informazione mediante il sistema informativo della banca dati percettori di cui al comma 35 dell'art. 4 della l. n. 92/2012.

<sup>(13)</sup> Art. 3, comma 1, lett. *b*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(14)</sup> Art. 3, comma 1, lett. *c*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(15)</sup> Art. 2, comma 4, lett. *b*, l. n. 92/2012.

<sup>(16)</sup> Art. 2, comma 20, l. n. 92/2012.



contribuzione si è notevolmente ridotto, da cinquantadue settimane in due anni a tredici settimane in quattro anni. Pertanto, anche nel caso di percorsi lavorativi discontinui con un numero limitato di giornate lavorate nell'ultimo anno prima della disoccupazione e nei quattro anni precedenti, è possibile accedere alla prestazione di disoccupazione.

L'individuazione di questi nuovi requisiti contributivi più ampi consente, quindi, a un maggior numero di lavoratori di essere nelle condizioni di soddisfarli, incrementando il numero di potenziali beneficiari della prestazione.

### **2.3. Retribuzione di riferimento e ammontare della prestazione**

Il nuovo riferimento temporale per il soddisfacimento dei requisiti contributivi ovvero i quattro anni e non più due anni si ritrova nelle modalità di calcolo della retribuzione mensile di riferimento per il successivo computo dell'ammontare della prestazione. Per cui se nell'ambito della legge Fornero, la retribuzione di riferimento era in sostanza la retribuzione mensile media dei due anni precedenti la disoccupazione, nello schema di decreto legislativo diventa la retribuzione mensile media dei quattro anni precedenti l'evento di disoccupazione. Nel dettaglio, pertanto, la retribuzione complessiva degli ultimi quattro anni precedenti la disoccupazione, comprensiva di tutti gli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, che siano imponibili ai fini previdenziali, è divisa per il numero di settimane di contribuzione relative a tale retribuzione, ricavando l'importo della retribuzione media settimanale. Essa viene quindi moltiplicata per il numero 4,33 (che corrisponde a moltiplicare per cinquantadue settimane e dividere per dodici mesi) per ottenere la retribuzione media mensile, che diventa la retribuzione mensile di riferimento per il calcolo dell'indennità<sup>(17)</sup>.

L'importo della prestazione è definito nel 75 per cento della retribuzione di riferimento, quando essa sia non superiore a 1.195,00 euro<sup>(18)</sup>, per il 2015. Invece, l'ammontare dell'indennità è calcolato sommando al 75 per cento della retribuzione di riferimento il 25 per cento della differenza tra la retribuzione di riferimento e i 1.195,00 euro, quando la retribuzione mensile di riferimento è superiore a tale importo<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Art. 4, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(18)</sup> L'importo è rivalutato annualmente sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo (art. 4, comma 2, dello schema di decreto legislativo).

<sup>(19)</sup> Art. 4, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

Per disincentivare la permanenza passiva dei beneficiari nell'ambito del sistema di assicurazione contro la disoccupazione e incentivarli nella ricerca di una nuova occupazione, è previsto un meccanismo di *décalage* dell'importo della prestazione. Per il 2015, l'importo dell'indennità viene ridotto progressivamente del 3 per cento ogni mese a decorrere dalla quinta mensilità di erogazione. Dal 1° gennaio 2016, per i nuovi eventi di disoccupazione, la decurtazione dell'ammontare iniziale della prestazione decorrerà dalla quarta mensilità di erogazione <sup>(20)</sup>.

Rispetto alla disciplina dell'indennità di disoccupazione di cui all'articolo 2 della legge n. 92/2012, la modalità di computo della misura della prestazione non ha subito modifiche, mentre è stato definito un sistema di *décalage* dell'ammontare della prestazione più graduale, ma che interviene anticipatamente rispetto alla previsione della legge Fornero. Infatti, in questo ambito la prima decurtazione decorreva soltanto dal settimo mese, anche se era del 15 per cento, e una seconda decurtazione di un altro 15 per cento decorreva dal tredicesimo mese di fruizione del beneficio. Nell'ottica di utilizzo della decurtazione progressiva della prestazione con funzione di attivazione del lavoratore nella ricerca di una nuova occupazione, la riduzione anticipata al quarto mese (a regime) e con progressione mensile potrebbe risultare di maggiore efficacia rispetto all'obiettivo, poiché diventa evidente e tangibile a dopo pochi mesi dall'ottenimento del beneficio che esso degrada progressivamente e quindi maggiore è la sollecitazione del beneficiario a dedicarsi attivamente alla propria ricollocazione, sia attraverso la partecipazione alle misure di attivazione e di riqualificazione concordate con i servizi competenti sia attraverso una ricerca autonoma di una nuova occupazione.

Altri aspetti della nuova prestazione di disoccupazione che confermano l'impostazione della Assicurazione sociale per l'impiego (e che peraltro caratterizzavano anche il sistema previgente), sono l'individuazione di un importo massimo mensile, fissato per il 2015, in 1.300,00 euro, da rivalutare annualmente sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo <sup>(21)</sup>, nonché il non assoggettamento 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 <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Art. 4, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(21)</sup> Art. 4, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(22)</sup> Art. 4, comma 4, dello schema di decreto legislativo.

## 2.4. La presentazione della domanda e la decorrenza

Con riferimento alla presentazione della domanda e alla decorrenza, la disciplina della nuova prestazione di disoccupazione prevede modalità del tutto analoghe a quelle stabilite dalla disciplina vigente. Il lavoratore che voglia beneficiare del trattamento deve inviare unicamente per via telematica la richiesta all'Inps, entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro, pena decadenza <sup>(23)</sup>.

La nuova prestazione di disoccupazione ha un c.d. periodo di carenza di sette giorni, per cui il diritto alla prestazione decorre dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure, superato questo termine, dal giorno successivo la presentazione della domanda <sup>(24)</sup>.

## 2.5. La contribuzione figurativa

In materia di contribuzione figurativa, la legge n. 183/2014 individuata tra i principi e i criteri relativi all'esercizio della delega, con particolare riferimento agli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, l'indicazione dell'«introduzione di massimali in relazione alla contribuzione». Benché il criterio sia alquanto generico <sup>(25)</sup>, lo schema di decreto legislativo pare rispettare il dettame della delega.

Il calcolo dei contributi figurativi da accreditare per il periodo del godimento della prestazione viene effettuato sulla base della retribuzione di riferimento come computata all'articolo 4, comma 1, dello schema del decreto legislativo. Per il 2015 non sono posti limiti, che invece sono introdotti a partire dal 2016, quando la retribuzione massima di riferimento per il calcolo della contribuzione figurativa non potrà eccedere il limite di 1,4 volte l'importo massimo mensile della prestazione <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Art. 6, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(24)</sup> Art. 6, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(25)</sup> In questo senso, cfr. E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), [\*La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660\*](#), ADAPT University Press, 2014, 32.

<sup>(26)</sup> L'importo massimo mensile della prestazione è fissato per il 2015, in 1.300,00 euro, da rivalutare annualmente sulla base della variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo (art. 4, comma 2, dello schema di decreto legislativo).

Con riferimento, invece, alle retribuzioni definite per il calcolo della contribuzione figurativa in funzione della determinazione della “retribuzione pensionabile”, viene disciplinato che dette retribuzioni, rivalutate fino alla data di decorrenza della pensione, non rientrano nel calcolo per tale retribuzione pensionabile, se sono inferiori alla retribuzione media pensionabile (calcolata non considerando le retribuzioni in oggetto). I periodi relativi alle retribuzioni eventualmente non computate sono comunque conteggiati ai fini dell’anzianità contributiva per la determinazione della retribuzione pensionale sulla base del sistema contributivo (di cui dell’articolo 24, comma 2, della legge 22 dicembre 2011, n. 214) <sup>(27)</sup>.

## **2.6. La durata**

Il profilo della durata rappresenta una delle principali novità nell’impianto della nuova prestazione di disoccupazione. Il Legislatore delegante ha sottolineato più volte nell’ambito della delega l’obiettivo di collegare e proporzionare la durata della prestazione a quella della storia contributiva del lavoratore. Si trova una prima indicazione in tal senso nel comma 1 dell’articolo 1 della legge n. 183/2014 che contiene l’indicazione delle finalità generali della legge-delega, poi puntualmente specifiche nei singoli principi e criteri, quando si indica l’obiettivo di assicurare «tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori». Il principio viene poi meglio esplicitato con la disposizione di rimodulazione dell’Assicurazione sociale per l’impiego «rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore» <sup>(28)</sup>, ma anche con la previsione dell’«incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» <sup>(29)</sup>.

Il cambio di impostazione della nuova disciplina rispetto al profilo della durata consiste nel passare da una durata crescente in base all’età anagrafica del beneficiario o per meglio dire dal riconoscimento di una durata maggiore per i lavoratori più anziani (diciotto mesi, invece di dodici, per i lavoratori con almeno di cinquantacinque anni di età), a una durata modulata e proporzionata appunto sulla contribuzione pregressa del lavoratore. Indubbiamente, la maggiore età anagrafica coincide tendenzialmente con una maggiore contribuzione; ma soltanto un diretto collegamento tra durata e contribuzione garantisce una effettiva proporzionalità tra questi profili. In questa direzione

---

<sup>(27)</sup> Art. 12, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(28)</sup> Art. 1, comma 2, lett. *b*, punto 1, l. n. 183/2014.

<sup>(29)</sup> Art. 1, comma 2, lett. *b*, punto 2, l. n. 183/2014.

ha proceduto il riordino delle prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego.

Lo schema di decreto legislativo non ha quindi stabilito una durata fissa come per la prestazione di cui alla legge Fornero (dodici o diciotto mesi), ma ha disciplinato la durata in un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione negli ultimi quattro anni <sup>(30)</sup>. Viene inoltre specificato che le settimane di contribuzione già computate per l'erogazione di altre prestazioni di disoccupazione non vengono prese in considerazione al fine del calcolo per stabilire la durata dell'erogazione del trattamento.

Pertanto, nel caso in cui un lavoratore sia sempre stato occupato nei quattro anni precedenti, versando quindi la contribuzione per 208 settimane (ovvero 52 settimane per 4 anni), avrà diritto a 104 settimane ovvero due anni di erogazione della prestazione. In realtà, è prevista una durata massima della prestazione per gli eventi di disoccupazione a decorrere dal 1° gennaio 2017. Questo limite massimo di durata è individuato in 78 settimane (circa un anno e mezzo).

La possibilità di arrivare ad una durata della prestazione di 24 mesi, per il 2015 (dal 1° maggio, data prevista di decorrenza della nuova prestazione) e il 2016, potrà garantire (per i lavoratori che ne abbiano i requisiti) una durata della prestazione maggiore di quella che avrebbero nell'ambito dell'indennità di disoccupazione di cui alla legge Fornero, che per il 2015 prevede delle durate di 10, 12, 16 mesi rispettivamente per lavoratori con età fino a 49 anni, da 50 a 54 anni e oltre i 55 anni; e per il 2016 di 12 mesi per i lavoratori fino a 55 anni e di 18 mesi per quelli con più di 55 anni.

Ma se consideriamo le durate previste per l'indennità di mobilità nella fase transitoria verso la sua completa eliminazione a decorrere dal 2017, sostituita dall'indennità di disoccupazione (prima da quella disciplinata dalla legge n. 92/2012, ora dalla nuova prestazione regolata dal decreto legislativo in commento), la concessione di una durata fino a 24 mesi per gli anni 2015 e 2016 sembra volere equiparare le durate delle due indennità, poiché per l'indennità di mobilità per il 2015 è ancora prevista una durata di 18 mesi per i lavoratori fino a 49 anni e di 24 mesi per i lavoratori da 50 anni; mentre per il 2016 sono ridotte rispettivamente a 12 e 18 mesi. Per altro verso, il riconoscere una durata fino a 24 mesi fino a tutto il 2016 sembra anche prendere in considerazione il prolungarsi degli effetti della crisi economica e l'elevato numero di lavoratori disoccupati.

---

<sup>(30)</sup> Art. 5 dello schema di decreto legislativo.

In ogni caso, la durata massima delle 78 settimane ovvero 18 mesi si allinea di fatto alla previsione della legge n. 92/2012 che comunque individua in 18 mesi la durata della prestazione per i lavoratori con più di 55 anni di età. Al contrario, per i lavoratori con meno di 55 anni di età, la nuova disciplina della durata può consentire, se ne hanno i requisiti contributivi, di arrivare ad una durata che non sarebbe stata possibile nell'ambito della legge Fornero che prevedeva a regime (ovvero a decorrere dal 2017) un massimo di 12 mesi.

## 2.7. La condizionalità

È accertato che la fruizione di un trattamento di sostegno al reddito disincentiva il beneficiario nella ricerca o accettazione di un nuovo lavoro<sup>(31)</sup>. Per contrastare tale condotta di permanenza passiva nel sistema di assicurazione contro la disoccupazione, sono pertanto necessarie strategie di attivazione dei percettori che condizionino le misure di sostegno al reddito a comportamenti virtuosi dei beneficiari, consistenti generalmente nella ricerca attiva di una occupazione, nella accettazione di un lavoro congruo, nella partecipazione e adesione a determinate misure di politica attiva del lavoro (colloqui, attività formative e di riqualificazione, ecc.)<sup>(32)</sup>.

In questo consiste appunto la condizionalità della prestazione di disoccupazione a specifici comportamenti richiesti al beneficiario. Essa, però, non è stata introdotta nel sistema di prestazioni di disoccupazione dal decreto legislativo in commento. Infatti, come già ricordato, la condizionalità caratterizza innanzitutto l'acquisizione e la conservazione dello stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo n. 181/2000. Infatti, esso è subordinato alla immediata disponibilità del lavoratore «allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti».

Anche nella legge Fornero la condizionalità viene considerata un aspetto rilevante della riforma, con interventi volti a incrementare e inasprire la condizionalità del percepimento delle prestazioni alla partecipazione a politiche attive del lavoro<sup>(33)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Cfr. OECD, *Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*, 2006, 211.

<sup>(32)</sup> Cfr. OECD, *op. cit.*, 190 ss., e Cfr. D. VENN, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2012, n. 131.

<sup>(33)</sup> Sul punto, A.L. FRAIOLI, P. POZZAGLI, *Le tutele contro la disoccupazione*, cit., 101; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 167 ss.

In tema di condizionalità, invece, della nuova prestazione di disoccupazione, innanzitutto essa è subordinata alla permanenza dello stato di disoccupazione<sup>(34)</sup>; insieme alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti<sup>(35)</sup>, nonché ad ulteriori misure di condizionalità della prestazione alla «ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo», definite dal decreto legislativo volto a riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, come previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 183/2014<sup>(36)</sup>.

Le condizioni e le modalità di attuazione delle disposizioni in materia di condizionalità e le sanzioni della mancata partecipazione alle misure di politica attiva previste per il beneficiario, che rappresentano lo strumento per rendere effettiva la condizionalità, saranno disciplinate nel dettaglio da decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in commento)<sup>(37)</sup>.

## **2.8. La compatibilità e la cumulabilità tra prestazione e reddito da nuovo lavoro**

Se di principio l'inizio di una nuova attività lavorativa comporterebbe la decadenza dal diritto al beneficio di disoccupazione, come conseguenza peraltro del venir meno dello stato di disoccupazione, la disciplina di questi istituti prevede diverse eccezioni ovvero individua situazione di compatibilità tra un nuovo lavoro e la conservazione dello stato di disoccupazione e del diritto alla prestazione, nonché la cumulabilità, spesso parziale, tra la prestazione e il reddito derivante dal nuovo lavoro compatibile<sup>(38)</sup>. Queste eccezioni sono previste per consentire al beneficiario un più facile ritorno al lavoro e incentivarlo ad accettare anche offerte di lavoro limitate nel tempo (più brevi del suo diritto alla prestazione), che il lavoratore tendenzialmente rifiuterebbe se decadde dalla prestazione di disoccupazione.

---

<sup>(34)</sup> Art. 7, comma 1, lett. *a*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(35)</sup> Art. 7, comma 1, lett. *b*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(36)</sup> Art. 7, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(37)</sup> Art. 7, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(38)</sup> Sulla compatibilità del diritto a prestazioni previdenziali (sia in costanza di rapporto di lavoro sia in caso di disoccupazione) con una nuova occupazione (subordinata o autonoma) e la cumulabilità della prestazione con il nuovo reddito, cfr. S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012*, n. 92, Giuffrè, 2012, 186-195.

La prima compatibilità da verificare, tuttavia, è quella dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 4, decreto legislativo n. 181/2000, con una nuova occupazione.

Lo stato di disoccupazione si conserva nel caso di un nuovo rapporto di lavoro che dà origine a un reddito inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, indipendentemente dalla durata del rapporto di lavoro <sup>(39)</sup>.

Viene invece sospeso lo stato di disoccupazione quando un nuovo rapporto di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi origini un reddito superiore al reddito minimo escluso da imposizione <sup>(40)</sup>.

Se, tuttavia, il rapporto di lavoro subordinato da cui deriva un reddito superiore al reddito minimo escluso da imposizione ha una durata superiore a sei mesi, si realizzano le condizioni per la perdita dello stato di disoccupazione. Anche il superamento del reddito minimo escluso da imposizione derivante da un nuovo rapporto di lavoro autonomo (anche una collaborazione coordinata e continuativa), indipendentemente dalla durata, determina la perdita dello stato di disoccupazione.

In coerenza con queste previsioni normative relative alla compatibilità dello stato di disoccupazione con un nuovo lavoro, lo schema di decreto legislativo disciplina espressamente la compatibilità e cumulabilità della prestazione di sostegno al reddito con nuovi rapporti di lavoro e con i relativi redditi <sup>(41)</sup>.

La prestazione di disoccupazione non è compatibile con un nuovo rapporto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato o a tempo determinato superiore a 6 mesi, da cui derivi un reddito superiore al reddito minimo escluso da imposizione, per cui in tal caso il lavoratore decade dal diritto alla prestazione <sup>(42)</sup>. Tuttavia, qualora il rapporto di lavoro subordinato con reddito superiore al reddito minimo escluso da imposizione sia a tempo determinato inferiore a 6 mesi, esso è comunque compatibile con la prestazione di disoccupazione, che viene sospesa fino ad un massimo di 6 mesi. Tale disposizione è, infatti, coerente con la disposizione che prevede la sospensione dello stato di disoccupazione «in caso di lavoro subordinato di durata fino a sei mesi» <sup>(43)</sup>.

Diversamente la prestazione è compatibile con un nuovo rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, indipendentemente dalla durata del rapporto. Questa circostanza infatti coincide con la condizione di conservazione dello stato di

---

<sup>(39)</sup> Art. 4, comma 1, lett. *a*, d.lgs. n. 181/2000.

<sup>(40)</sup> Art. 4, comma 1, lett. *d*, d.lgs. n. 181/2000.

<sup>(41)</sup> Art. 9 dello schema di decreto legislativo.

<sup>(42)</sup> Art. 9, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(43)</sup> Art. 4, comma 1, lett. *d*, d.lgs. 181/2000.



disoccupazione. Per prevenire abusi ed aggiramenti della norma, la compatibilità è, tuttavia, condizionata al fatto che il datore di lavoro oppure l'utilizzatore (nel caso il lavoratore sia in somministrazione) siano diversi dal datore di lavoro o dall'utilizzatore del precedente rapporto di lavoro a seguito della cui cessazione si è originato il diritto alla prestazione di disoccupazione e «non presentino rispetto ad essi rapporti di collegamento o di controllo ovvero assetti proprietari sostanzialmente coincidenti»<sup>(44)</sup>. Inoltre, per conservare il beneficio, entro un mese dall'inizio della nuova attività lavorativa, il beneficiario della prestazione è tenuto a comunicare all'Inps il reddito annuo previsto derivante dal nuovo lavoro.

Definita la compatibilità della prestazione con il nuovo rapporto di lavoro, alle condizioni sopra esposte, essa risulta parzialmente cumulabile con il relativo reddito derivante dal nuovo rapporto di lavoro. L'indennità viene ridotta di un importo corrispondente all'80% del reddito previsto. A seguito della presentazione della dichiarazione dei redditi, la riduzione della prestazione sarà ricalcolata e adeguatamente conguagliata<sup>(45)</sup>.

La questione della compatibilità e cumulabilità potrebbe porsi anche nel caso di cessazione di un rapporto di lavoro subordinato che dia diritto alla prestazione di disoccupazione, nel caso in cui un lavoratore fosse titolare di due o più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale, perché si verrebbero non più a sommare due redditi, ma un reddito derivante dal rapporto di lavoro ancora in essere e la prestazione di sostegno al reddito. Lo schema di decreto legislativo esamina il caso specifico, stabilendo che il lavoratore avrà diritto alla prestazione, ridotta come sopra specificato, nel caso in cui il reddito derivante dal rapporto di lavoro ancora in corso sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, con l'obbligo di comunicare all'Inps, entro un mese dalla domanda di prestazione, il reddito annuo previsto<sup>(46)</sup>. Se il reddito fosse superiore a tale soglia non avrebbe diritto alla prestazione di disoccupazione.

Esaminando gli aspetti contributivi dei nuovi rapporti di lavoro compatibili, la contribuzione versata con riferimento ai tali rapporti di lavoro è utile ai fini della definizione dei requisiti e della durata della prestazione di cui agli articoli 3 e 5 del medesimo decreto legislativo.

Nel caso di una nuova attività lavorativa autonoma intrapresa dal beneficiario, la prestazione di disoccupazione non è compatibile qualora il reddito derivante dal nuovo lavoro sia superiore al reddito minimo escluso da imposizione. Il beneficiario decade, pertanto, dal diritto alla prestazione di sostegno al reddito.

---

<sup>(44)</sup> Art. 9, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(45)</sup> Art. 9, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(46)</sup> Art. 9, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

Il diritto alla prestazione è compatibile con un nuovo rapporto di lavoro autonomo nel caso di un reddito annuale inferiore al reddito minimo escluso da imposizione <sup>(47)</sup>, circostanza, infatti, che consente anche con la conservazione dello stato di disoccupazione. Il beneficiario della prestazione è obbligato a comunicare all'Inps il reddito annuo previsto, entro un mese dall'inizio della nuova attività lavorativa. L'indennità viene ridotta di un importo corrispondente all'80% del reddito previsto. Tale riduzione sarà ricalcolata sulla base della dichiarazione dei redditi. Se il percettore non è obbligato a presentare la dichiarazione dei redditi, è allora tenuto alla consegna all'Inps di una apposita autodichiarazione in cui sia specificato il reddito ricavato dalla attività lavorativa autonoma <sup>(48)</sup>.

## **2.9. La decadenza dalla prestazione**

La decadenza dal diritto alla prestazione può dipendere dal verificarsi di situazioni soggettive che semplicemente fanno venire a mancare la necessità stessa della prestazione, come per esempio l'inizio di una nuova attività lavorativa (che non determini conservazione o sospensione della prestazione). In altri casi la decadenza dalla prestazione rappresenta la sanzione per inosservanze o inadempimenti, fondamentali per esempio per garantire l'effettività della condizionalità.

Sono ragioni di decadenza dal diritto alla prestazione di disoccupazione connesse a situazione soggettive: l'instaurazione di un rapporto di lavoro non compatibile con la conservazione della prestazione; la perdita dello stato di disoccupazione <sup>(49)</sup>; il raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di

---

<sup>(47)</sup> Art. 10, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(48)</sup> Art. 10, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(49)</sup> Art. 11, comma 1, lett. *a*, dello schema di decreto legislativo. Le ragioni della perdita dello stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 181/2000, sono individuate: nella mancata presentazione, senza giustificato motivo, alla convocazione del servizio competente nell'ambito dell'erogazione di misure di politica attiva per il lavoro (art. 4, comma 1, lett. *b*) oppure nel rifiuto di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro in somministrazione, a prescindere dalla durata (art. 4, comma 1, lett. *c*). L'offerta di lavoro è congrua se il lavoro è inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento all'importo lordo della indennità percepita dal beneficiario (art. 4, comma 41, l. n. 92/2012). Inoltre, le attività lavorative o di formazione o riqualificazione sono da considerare congrue se si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (art. 4, comma 42, l. n. 92/2012). Si ritiene che tali disposizioni siano applicabili anche alla nuova prestazione, poiché non sono state abrogate e lo schema di

vecchiaia o anticipato <sup>(50)</sup>; l'acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, a meno che il lavoratore non opti per la nuova prestazione di disoccupazione.

Sono invece sanzioni le ragioni di decadenza individuate: nell'inizio di un'attività lavorativa subordinata senza l'effettuazione della prevista comunicazione del lavoratore all'Inps <sup>(51)</sup>; nell'inizio di un'attività lavorativa autonoma senza l'effettuazione della prevista comunicazione del lavoratore all'Inps <sup>(52)</sup>; nel mancato rispetto delle regole di condizionalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo <sup>(53)</sup>.

## **2.10. L'incentivo all'autoimprenditorialità**

Lo schema di decreto legislativo prevede la possibilità per il beneficiario della nuova prestazione di disoccupazione di richiedere la liquidazione anticipata di tutto il trattamento spettante <sup>(54)</sup>.

Questa disposizione conferma quanto disciplinato sia per l'indennità di mobilità sia per l'indennità di disoccupazione di cui alla legge Fornero. Nel primo caso, infatti, l'articolo 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223, prevede la possibilità per il percettore dell'indennità di mobilità di ottenere la corresponsione anticipata del trattamento non goduto per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperative. Analogamente, la legge n. 92/2012 dispone la possibilità per il beneficiario dell'indennità di disoccupazione di richiedere la liquidazione anticipata delle 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 <sup>(55)</sup>.

Riprendendo queste disposizioni normative, anche nell'ambito della disciplina della nuova prestazione di disoccupazione è quindi possibile per il beneficiario la richiesta della liquidazione anticipata, in unica soluzione, del trattamento di

---

decreto legislativo specifica che «si applicano le norme già operanti in materia di ASpI in quanto compatibili» (art. 14 dello schema di decreto legislativo).

<sup>(50)</sup> Art. 11, comma 1, lett. *c*, dello schema di decreto legislativo. Si segnala qui però un errore nell'elenco, ci sono due lett. *c*, qui si tratta della seconda lett. *c*.

<sup>(51)</sup> Art. 11, comma 1, lett. *b*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(52)</sup> Art. 11, comma 1, lett. *c*, dello schema di decreto legislativo. Si segnala qui però un errore nell'elenco, ci sono due lett. *c*, qui si tratta della prima lett. *c*.

<sup>(53)</sup> Art. 11, comma 1, lett. *e*, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(54)</sup> Art. 8, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(55)</sup> Art. 2, comma 19, l. n. 92/2012.

disoccupazione, al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo o in forma di impresa individuale o per associarsi in cooperativa. Al lavoratore, sarà erogato l'importo ancora spettante e non ancora percepito al momento della richiesta, che deve essere effettuata in via telematica all'Inps entro 30 giorni dalla data di inizio dell'attività autonoma o dell'associazione in cooperativa <sup>(56)</sup> Nel caso in cui il beneficiario diventi socio lavoratore con contratto di lavoro subordinato, l'ammontare corrispondente all'anticipazione della prestazione non ancora percepita spetta alla cooperativa <sup>(57)</sup>.

La liquidazione anticipata della prestazione non dà diritto al beneficiario alla contribuzione figurativa né all'assegno per il nucleo familiare <sup>(58)</sup>.

Poiché l'erogazione anticipata della prestazione è condizionata allo svolgimento di un lavoro autonomo o all'associazione in cooperativa, nel caso in cui il beneficiario sia assunto con un contratto di lavoro subordinato prima del termine di godimento della prestazione, egli è obbligato a restituire per intero l'anticipazione, infatti se non avesse chiesto l'anticipazione sarebbe (a determinate condizioni) decaduto dalla prestazione <sup>(59)</sup>.

### **3. Il sostegno al reddito per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto: estensione dell'Aspi vs trattamento specifico**

La legge-delega n. 183/2014, al comma 1, lettera *b*, punto 3, individua come obiettivo l'estensione della assicurazione sociale per l'impiego anche ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Non è la prima volta che sorge l'idea di estendere anche ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto la stessa prestazione di tutela del reddito esistente per i lavoratori subordinati. Era nato questo dibattito nel 2008, a seguito dell'insorgere della crisi economia e ancora in fase di elaborazione della legge Fornero. In entrambe le occasioni, tuttavia, il Legislatore ha privilegiato l'opzione della disciplina di uno strumento specifico per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, escludendo appunto l'estensione di una prestazione dedicata ai lavoratori subordinati a una categoria di lavoratori che a prescindere dalla loro eventuale condizione di dipendenza economica dal committente, rientrano nell'ambito dei lavoratori autonomi. Con l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 29 novembre 2008,

---

<sup>(56)</sup> Art. 8, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(57)</sup> Art. 8, comma 4, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(58)</sup> Art. 8, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(59)</sup> Art. 8, comma 5, dello schema di decreto legislativo.

n. 185, fu introdotto per la prima volta un trattamento di sostegno del reddito dedicato unicamente a tale categoria di lavoratori, caratterizzato per essere una prestazione *una tantum* e non una prestazione continuativa, entro una certa durata, come per l'indennità di disoccupazione. Analogamente l'articolo 2, comma 51, della legge n. 92/2012 ha disciplinato una nuova prestazione per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, confermando l'impostazione della *una tantum*, anche se modificandone in parte i requisiti e il calcolo dell'ammontare.

In realtà, la legge Fornero non rinuncia totalmente all'idea dell'estensione anche ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto del trattamento destinato ai lavoratori subordinati. Essa prevede già, in sostanziale contraddizione con quanto appena disciplinato, l'eventualità della sostituzione della *una tantum* con la mini-Aspi<sup>(60)</sup>, nel caso in cui la prestazione *una tantum* non consentisse di garantire le finalità di tutela dei collaboratori coordinati e continuativi e a progetto.

Nonostante il criterio definito della legge-delega profilasse l'idea di una estensione dell'indennità di disoccupazione con l'ampliamento del campo di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, di fatto lo schema di decreto legislativo ha seguito l'impostazione prevalsa in passato ovvero l'istituzione di una specifica prestazione di disoccupazione per questa categoria di lavoratori, denominata indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto (e abbreviata dallo stesso decreto in Dis-Coll)<sup>(61)</sup>.

Benché sia stata istituita una prestazione specifica dedicata a questa categoria di lavoratori, il Legislatore delegato non rinuncia a un tentativo di allineare questo trattamento con la nuova prestazione di disoccupazione per i lavoratori subordinati con riferimento agli aspetti compatibili.

La nuova prestazione viene espressamente individuata come sperimentale per il 2015, in quanto si attendono «interventi di semplificazione, modifica o superamento delle forme contrattuali» previsti all'articolo 1, comma 7, lettera *a*, della legge n. 183/2014. In questo caso, lo schema di decreto ha preferito più genericamente richiamare gli interventi normativi potenzialmente riguardati tutte le tipologie contrattuali, mentre la delega, riferendosi all'estensione dell'Aspi ai lavoratori con contratto di collaborazione

---

<sup>(60)</sup> Art. 2, comma 56, l. n. 92/2012.

<sup>(61)</sup> Così, la rubrica dell'art. 16 dello schema di decreto legislativo.

coordinata e continuativa, esplicita molto più nettamente l'ipotesi del "superamento" <sup>(62)</sup> di tale tipologia contrattuale.

In realtà, lo stesso Legislatore delegato, probabilmente dubitando di poter riformare in tempo utile le tipologie contrattuali comprese le collaborazioni coordinate e continuative come prevede la delega, ammette la possibilità di una estensione della prestazione oltre il limite temporale del 2015, specificando che nel caso altri provvedimenti legislativi dovranno stanziare le risorse finanziarie necessarie al finanziamento del trattamento <sup>(63)</sup>.

In attesa del riordino delle tipologie contrattuali e dell'eventuale superamento delle collaborazioni coordinate e continuative e a progetto, per il 2015, l'indennità di disoccupazione per i collaboratori sostituirà a decorrere dal 1° gennaio 2015 la previgente prestazione *una tantum*.

### **3.1. Campo di applicazione e requisiti**

Il campo di applicazione di questa nuova indennità sono i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, che non siano pensionati o possessori di partita IVA <sup>(64)</sup>. A differenza della prestazione *una tantum* di cui all'articolo 2, comma 51, della legge n. 92/2012, manca la specificazione della condizione di monocommittenza del collaboratore coordinato e continuativo.

Analogamente ai lavoratori subordinati disoccupati, è individuato come presupposto la perdita involontaria del lavoro, escludendo pertanto l'accesso alla prestazione nel caso di recesso del lavoratore dal contratto di collaborazione, nonché essere in possesso dello stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo n. 181/2000 <sup>(65)</sup>.

Inoltre, con riferimento ai requisiti contributivi, i collaboratori devono avere versato almeno 3 mesi di contribuzione nel periodo tra il 1° gennaio dell'anno solare precedente quello dell'evento di cessazione dal lavoro e l'evento stesso <sup>(66)</sup> e, nell'anno solare dell'evento di cessazione dal lavoro, avere versato almeno un mese di contribuzione oppure avere un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato

---

<sup>(62)</sup> Art. 1, comma 1, lett. b, punto 3, l. n. 183/2014.

<sup>(63)</sup> Art. 16, comma 15, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(64)</sup> Art. 16, comma 1, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(65)</sup> Art. 16, comma 2, lett. a, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(66)</sup> Art. 16, comma 2, lett. b, dello schema di decreto legislativo.

luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione <sup>(67)</sup>.

Rispetto alla normativa della prestazione di cui alla legge Fornero, oltre alla mancanza della condizioni di monocommittenza, non sono individuati limiti reddituali massimi per l'accesso all'indennità di disoccupazione (le legge Fornero individua nel reddito di 20 mila euro la misura da non superiore per beneficiare della prestazione).

L'eliminazione di questi due requisiti, precedentemente necessari per l'accesso alla prestazione *una tantum*, consente l'ampliamento del campo di applicazione e la platea dei possibili destinatari.

### **3.2. Il reddito di riferimento e l'ammontare dell'indennità**

Come anticipato, il Legislatore delegato ha uniformato, dove possibile, la disciplina di questa prestazione a quella destinata ai lavoratori subordinati.

Per la definizione dell'importo dell'indennità, è stato pertanto individuato uno schema analogo, basato sul calcolo di un reddito di riferimento, al quale rapportare l'ammontare della prestazione. Con riferimento al calcolo delle misura della prestazione, questo è disciplinato esattamente come il calcolo per la definizione dell'importo della prestazione di disoccupazione per il lavoratori subordinati.

Il reddito di riferimento è individuato nel reddito medio mensile dell'anno di cessazione del rapporto di lavoro e dell'anno precedente, per cui è calcolato sommando il reddito totale imponibile ai fini previdenziali corrispondente ai versamenti contributivi effettuati e relativo ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi <sup>(68)</sup>.

L'importo dell'indennità corrisponde al 75 per cento del reddito medio mensile nei casi in cui tale reddito di riferimento sia pari o inferiore nel 2015 a 1.195,00 euro. Se il reddito di riferimento è superiore a 1.195,00 euro, il 75 per cento di tale importo è incrementato del 25 per cento della parte che eccede i 1.195,00 euro. Come per la Naspi, anche in questo caso l'indennità mensile non può superare l'importo massimo di 1.300,00 euro nel 2015. In caso di proroga del trattamento oltre il 2015, gli importi sopra individuati

---

<sup>(67)</sup> Art. 16, comma 2, lett. c, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(68)</sup> Art. 16, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

saranno annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo <sup>(69)</sup>.

Analogamente alla nuova prestazione di disoccupazione per i lavoratori subordinati e nell'ottica dell'attivazione del lavoratore alla ricerca di una nuova occupazione, anche per questa indennità è applicato negli stessi termini il *décalage* all'ammontare del trattamento, per cui è progressivamente ridotto del 3 per cento ogni mese, a decorrere dal quinto mese di godimento dell'indennità <sup>(70)</sup>.

Con riferimento alla questione della contribuzione figurativa, non è previsto l'accreditamento di contributi figurativi per il periodo di godimento dell'indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi <sup>(71)</sup>.

### **3.3. La durata e la decorrenza dell'indennità**

Il profilo della durata dell'indennità costituisce l'elemento caratterizzante la nuova indennità di disoccupazione per i collaboratori e distinguente rispetto alla corrispondente prestazione di cui alla legge Fornero. Infatti, la nuova indennità non ha più natura di trattamento *una tantum*, ma quello di prestazione periodica (mensile), tipica del beneficio erogato in caso di disoccupazione ai lavoratori subordinati.

Ancora una volta, allo stesso modo della nuova prestazione di disoccupazione di cui all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo in commento, la durata dell'indennità di disoccupazione per i collaboratori è proporzionata «alla storia contributiva dei lavoratori», come previsto dalla stessa legge-delega all'articolo 1, comma 1. Nel dettaglio, è prevista per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione nel periodo di riferimento ovvero tra 1° gennaio dell'anno solare precedente quello dell'evento di cessazione dal lavoro e l'evento stesso, entro il limite massimo di 6 mesi. Nel calcolo della durata dell'indennità, non vengono computati periodi di contribuzione già

---

<sup>(69)</sup> Art. 16, comma 4, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(70)</sup> Art. 16, comma 5, dello schema di decreto legislativo. Si rileva che in questo caso è previsto soltanto la decorrenza della riduzione dal quinto mese, mentre per il trattamento per i lavoratori subordinati, viene specificato che dal 2016 la decorrenza della riduzione progressiva dell'importo della prestazione decorre dal quarto mese. Verosimilmente questo dipende dal fatto che l'indennità di disoccupazione per i collaboratori viene considerata dal Legislatore delegato sperimentale e temporanea, contando sul superamento della tipologia contrattuale.

<sup>(71)</sup> Art. 16, comma 7, dello schema di decreto legislativo.



conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione<sup>(72)</sup>.

Per accedere all'indennità di disoccupazione, in linea con quanto previsto anche per la nuova prestazione di disoccupazione di cui all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto devono presentare domanda all'Inps in via telematica entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro<sup>(73)</sup>. L'indennità decorrerà dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro oppure, superato questo termine, dal giorno successivo la presentazione della domanda<sup>(74)</sup>.

### 3.4. La condizionalità dell'indennità

La modifica della natura del sostegno al reddito per i collaboratori da trattamento *una tantum* a indennità periodica necessita, nella filosofia dell'attivazione del beneficiario, introduzione anche per questa prestazione della condizionalità, in precedenza sostanzialmente assente<sup>(75)</sup>. Infatti, soltanto per un trattamento continuativo (anche se entro un certo limite di tempo) ha senso prevedere la subordinazione della conservazione dello stesso a determinati comportamenti richiesti al beneficiario, nello specifico l'attivazione nella ricerca di una nuova occupazione e la partecipazione a percorsi di riqualificazione, sotto pena della decadenza. Pare invece non funzionare tale meccanismo nel caso in cui l'erogazione della prestazione avvenga in una unica soluzione<sup>(76)</sup>.

---

<sup>(72)</sup> Art. 16, comma 6, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(73)</sup> Art. 16, comma 8, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(74)</sup> Art. 16, comma 9, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(75)</sup> Alla prestazione *una tantum* di cui all'art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, si applicava l'obbligo del percettore alla sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale di cui all'art. 19, comma 10, del medesimo decreto-legge. Sicuramente tale strumento di condizionalità poteva funzionare per l'accesso al trattamento, in quanto la sottoscrizione era condizione per l'ottenimento del beneficio. Ma ottenuta l'erogazione della prestazione, non è chiaro come tale condizionalità dovesse funzionare, poiché veniva a mancare la sanzione della decadenza dal diritto alla prestazione, tanto è vero che la circolare Inps n. 74/2009 nel trattare la decadenza dalla prestazione *una tantum* di cui all'art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, si limitava a richiamare la disposizione normativa della dichiarazione di immediata disponibilità di cui al comma 2 del medesimo articolo, senza tuttavia dare ulteriori indicazioni rispetto alle modalità e circostanze di decadenza.

<sup>(76)</sup> Cfr. nota precedente.

Lo schema di decreto legislativo ha disciplinato tale profilo della condizionalità in modo identico sia per il trattamento per i collaboratori sia per la prestazione di disoccupazione destinata ai lavoratori subordinati. Per la conservazione dell'indennità di disoccupazione è necessaria la permanenza dello stato di disoccupazione, unitamente alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti <sup>(77)</sup>. Altre misure specifiche di attivazione consistenti nella incentivazione alla «ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo» <sup>(78)</sup> potranno essere definite dal decreto legislativo, di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 183/2014, volto a riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

### **3.5. La compatibilità dell'indennità con un nuovo lavoro**

Per incentivare l'accettazione di un nuovo lavoro da parte del percettore dell'indennità e favorire la definitiva uscita dal sistema di tutela del reddito, è prevista, a determinate condizioni, la compatibilità tra un nuovo lavoro e il diritto al trattamento di disoccupazione e una parziale cumulabilità della prestazione con il reddito derivante dalla nuova occupazione.

Una nuova attività di lavoro autonomo è compatibile con il mantenimento del trattamento di disoccupazione quando il reddito derivante dalla nuova attività è inferiore al limite fissato per la conservazione dello stato di disoccupazione <sup>(79)</sup> ovvero non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Accanto alla compatibilità, è prevista la parziale cumulabilità dell'indennità di disoccupazione con il reddito derivante dal nuovo lavoro. L'indennità è decurtata di un importo corrispondente all'80 per cento del reddito previsto per il periodo di contemporanea percezione del reddito e della prestazione. Il reddito annuo presunto che deve essere comunicato all'Inps entro un mese dall'inizio della nuova attività lavorativa; mentre la riduzione dell'indennità viene ricalcolata d'ufficio al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi. Qualora il beneficiario non sia obbligato a presentare la dichiarazione dei redditi, dovrà comunicare all'Inps in una apposita autodichiarazione il reddito ricavato dalla attività lavorativa autonoma <sup>(80)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Art. 16, comma 10, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(78)</sup> Art. 16, comma 10, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(79)</sup> Art. 16, comma 12, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(80)</sup> Art. 16, comma 12, dello schema di decreto legislativo.

Nella circostanza in cui il percettore dell'indennità di disoccupazione per i collaboratori inizi una nuova attività lavorativa subordinata, il nuovo lavoro è compatibile con il diritto all'indennità soltanto se ha una durata fino ad un massimo di 5 giorni, periodo durante il quale l'indennità viene sospesa d'ufficio, a seguito delle informazioni contenute nelle comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 <sup>(81)</sup>. Si deve desumere, pertanto, che nel caso dell'istaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con una durata superiore, il percettore decada dal diritto alla prestazione di disoccupazione.

#### **4. Un nuovo strumento di sostegno al reddito: l'assegno di disoccupazione**

La legge-delega (all'articolo 1, comma 2, lettera *b*, punto 5) prefigurava la possibilità (infatti è indicata espressamente come "eventuale") dell'introduzione di un nuovo strumento di sostegno al reddito, da fruirsi successivamente alla prestazione di disoccupazione e destinato a lavoratori in disoccupazione involontaria, che si trovassero in una situazione economica di bisogno.

Attuando la delega, il Governo ha deciso di procedere all'istituzione dell'ipotizzato nuovo strumento di tutela del reddito, denominandolo assegno di disoccupazione (abbreviato in Asdi) <sup>(82)</sup>. Esso ha l'obiettivo di tutelare il reddito dei lavoratori disoccupati involontari, per i quali la situazione di assenza di lavoro si prolunghi oltre il periodo massimo di diritto all'indennità di disoccupazione e che si trovino in condizioni di indigenza. Ancorché la prestazione abbia come presupposto lo stato di disoccupazione, oltre al precedente godimento del trattamento di disoccupazione di cui all'articolo 1 dello schema di decreto, essa non appartiene al sistema di assicurazione contro la disoccupazione, non ha natura assicurativa, ma piuttosto assistenziale <sup>(83)</sup>, finanziata dalla fiscalità generale, mediante specifico fondo nell'ambito delle risorse attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche se la gestione è affidata all'Inps.

Si tratta di una tipologia di prestazione in caso di disoccupazione sconosciuta al sistema italiano di ammortizzatori sociali, non invece in altri ordinamenti

---

<sup>(81)</sup> Art. 16, comma 11, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(82)</sup> Art. 15 dello schema di decreto legislativo.

<sup>(83)</sup> In tal senso, cfr. E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 33.

come, per esempio, quello tedesco. Il nuovo assegno di disoccupazione è molto simile alla prestazione che nel sistema tedesco è denominato *Arbeitslosengeld II* <sup>(84)</sup> ovvero una prestazione assistenziale destinata a persone abili al lavoro <sup>(85)</sup>, disoccupate e in situazione di indigenza. Ad essa posso accedervi, i lavoratori disoccupati che hanno esaurito il diritto al godimento dell'indennità di disoccupazione di natura assicurativa (*Arbeitslosengeld I*) <sup>(86)</sup> oppure coloro che non ne hanno i requisiti (questo non è invece il caso dell'assegno di disoccupazione italiano).

#### 4.1. Il campo di applicazione e i requisiti

L'assegno di disoccupazione è istituito a decorrere dal 1° maggio 2015 e in via sperimentale solo per il 2015 <sup>(87)</sup>.

Come anticipato, l'assegno di disoccupazione è destinato ai beneficiari della nuova prestazione di disoccupazione (Naspi) che, dopo aver goduto del beneficio per l'intero periodo di diritto, siano ancora disoccupati e si trovino in «una condizione economica di bisogno». La definizione di tale condizione del nucleo familiare è basata sullo strumento dell'Isee, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159, ed è affidata al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che deve essere emanato entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo in commento <sup>(88)</sup>.

Poiché la dotazione del fondo istituito per il finanziamento dell'assegno di disoccupazione è di 300 milioni euro per il 2015 <sup>(89)</sup>, lo schema di decreto

---

<sup>(84)</sup> Sull'introduzione della *Arbeitslosengeld II* in Germania, sia consentito rinviare a S. SPATTINI, *Germania – Prestazioni sociali di base e agenzie per il sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro delle fasce deboli*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 2005, 918-919.

<sup>(85)</sup> La tutela del reddito delle persone inabili al lavoro è garantito attraverso un sussidio sociale, denominato *Sozialgeld*.

<sup>(86)</sup> Sulla *Arbeitslosengeld I* e sulla riorganizzazione ad opera della IV legge Hartz delle prestazioni in caso di disoccupazione, cfr. S. SPATTINI, *Una valutazione delle riforme Hartz dal punto di vista italiano e europeo*, in *In ricordo di/In Erinnerung an Friedrich Schiller 1759-1805*, Villa Vigoni, Comunicazioni/Mitteilungen, IX, 2, 2005, 116-119.

<sup>(87)</sup> Art. 15 dello schema di decreto legislativo.

<sup>(88)</sup> Art. 15, comma 7, dello schema di decreto legislativo. Si segnala che il testo contiene l'espressione “presente legge”, invece di “presente decreto legislativo”.

<sup>(89)</sup> Art. 15, comma 8, dello schema di decreto legislativo. Il comma precisa che nel caso di estensione dell'assegno di disoccupazione anche successivamente al 2015, la prestazione

legislativo prevede di garantire l'accesso in via prioritaria ai lavoratori disoccupati appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, secondariamente, ai lavoratori vicini al pensionamento. L'individuazione di criteri di priorità nell'accesso in caso di risorse insufficienti è affidata al decreto di cui al comma 7 dell'articolo 15 del medesimo decreto legislativo.

Al termine del 2015, in base alle disponibilità di risorse del fondo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potrà estendere l'erogazione dell'assegno a tutti i potenziali destinatari, definendone le modalità mediante decreto.

Al contrario, in caso di esaurimento delle risorse stanziato dal comma 8 dell'articolo 15 del decreto legislativo in commento, non potranno essere erogate ulteriori prestazioni <sup>(90)</sup>.

#### **4.2. La durata, l'ammontare e le modalità di erogazione**

La durata dell'erogazione dell'assegno di disoccupazione è stabilita in 6 mesi <sup>(91)</sup>.

L'ammontare è pari al 75% dell'importo dell'ultima prestazione di disoccupazione (Naspi) percepita dal beneficiario. Tuttavia, l'importo dell'assegno non può essere superiore alla misura dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 <sup>(92)</sup>; mentre può essere incrementato, tenendo in considerazione gli eventuali carichi familiari del lavoratore. L'incremento per i carichi familiari devono essere stabiliti dal decreto ministeriale di cui al comma 7, che dovrà stabilire anche l'importo massimo complessivo dell'assegno, inclusi gli incrementi.

Con riferimento all'erogazione dell'assegno di disoccupazione, non sono previste le normali modalità di accreditamento della prestazione, ma bensì l'utilizzo di uno strumento di pagamento elettronico, che dovrà essere disciplinato nel dettaglio del decreto ministeriale di cui al comma 7 dell'articolo 15 del decreto legislativo in commento.

---

dovrà essere adeguatamente finanziata da nuove risorse che saranno stanziato da appositi provvedimenti legislativi da adottare.

<sup>(90)</sup> Art. 15, comma 2, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(91)</sup> Art. 15, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

<sup>(92)</sup> Art. 15, comma 3, dello schema di decreto legislativo.

Questa modalità di erogazione dell'assegno di disoccupazione è già utilizzato nell'ambito del sistema della carta acquisti <sup>(93)</sup>, che ha in comune con l'assegno il fatto di essere una prestazione assistenziale.

### **4.3. La condizionalità dell'assegno di disoccupazione**

La stessa legge-delega prevedeva che questa nuova prestazione di disoccupazione dovesse prevedere per il beneficiario «obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti» <sup>(94)</sup>, prevedendo quindi una condizionalità nonostante non sia una prestazione assicurativa, ma piuttosto assistenziale, ancorché legata alla situazione di disoccupazione del lavoratore.

È stabilito che il percettore debba aderire a un “progetto personalizzato” redatto dai servizi competenti, le cui modalità di definizione e redazione, così come le iniziative di attivazione e di valutazione degli interventi erogati dovranno essere definite dal decreto ministeriale di cui al comma 7 dell'articolo 15 dello schema decreto legislativo. In ogni caso, il progetto personalizzato dovrà prevedere degli impegni di ricerca attiva di un lavoro, di disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, di accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle misure di attivazione stabilite nel progetto personalizzato saranno obbligatorie, pena la decadenza dal beneficio <sup>(95)</sup>.

### **4.4. La compatibilità dell'indennità con un nuovo lavoro**

Anche nel caso dell'assegno di disoccupazione, si prevede la possibilità della compatibilità di una nuova attività lavorativa con il diritto alla prestazione e la parziale cumulabilità della stessa con il reddito derivante dalla nuova occupazione, sempre nell'ottica di incentivare l'uscita dal sistema di tutela del reddito e l'autonomia economica del lavoratore. È ancora il decreto ministeriale di cui al comma 7 dell'articolo 15 dello schema decreto legislativo che dovrà definire i limiti del cumulo e la progressiva riduzione dell'ammontare

---

<sup>(93)</sup> Sulla carta acquisti e le modalità di erogazione, si veda S. SPATTINI, *La carta acquisti per la promozione dell'inclusione sociale nel Mezzogiorno* in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Milano, 2013, 133-139.

<sup>(94)</sup> Art. 1, comma 2, lett. b, punto 5, l. n. 183/2014.

<sup>(95)</sup> Art. 15, comma 5, dello schema di decreto legislativo.

dell'assegno in caso di prosecuzione del nuovo rapporto di lavoro, in considerazione anche dell'ammontare del reddito da lavoro <sup>(96)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> Art. 15, comma 7, lett. *d*, dello schema di decreto legislativo.

## **Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema**

di Michele Tiraboschi

Lo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti* non si limita a dare attuazione all'articolo 1, comma 7, lettera c, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, che appunto prevede, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, un regime di tutele crescenti in relazione alla anzianità di servizio.

Lo schema di decreto legislativo disciplina infatti, all'articolo 11, anche il c.d. contratto di ricollocazione <sup>(1)</sup> che ricade, più propriamente anche se in modo non del tutto perspicuo <sup>(2)</sup>, nell'ambito delle deleghe di cui articolo 1, comma 4, lettere p e q, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, là dove si prevede l'introduzione:

---

<sup>(1)</sup> Per una prima identificazione del contratto di ricollocazione, che si ricollega a talune virtuose esperienze dei Paesi del Nord Europa e, segnatamente, dell'Olanda, cfr. P. ICHINO, *Il "Contratto di ricollocazione": che cos'è, come funziona*, in *Guida al lavoro*, gennaio 2014. Per una prima proposta articolata di contratto di ricollocazione, nell'ambito di una rivisitazione complessiva e conseguente semplificazione del quadro regolatorio del lavoro, cfr. l'art. 2120 del progetto di *Codice semplificato del lavoro* proposto da PIETRO ICHINO e MICHELE TIRABOSCHI con la collaborazione di oltre 200 esperti e operatori del mercato del lavoro (vedilo in [G. GAMBERINI \(a cura di\), Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 23, qui 48-50).

<sup>(2)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in [F. CARINCI \(a cura di\), La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 32, qui 72.



- di principi di politica attiva del lavoro che prevedano un collegamento tra misure di sostegno al reddito e misure di inserimento occupazionale anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico dei fondi regionali a ciò destinati (articolo 1, comma 4, lettera *p*);
- di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale (articolo 1, comma 4, lettera *q*).

Va peraltro subito segnalato che, sempre ai sensi della delega <sup>(3)</sup>, l'introduzione dei nuovi principi di politica attiva del lavoro e di modelli sperimentali di ricollocazione dei soggetti in cerca di lavoro deve avvenire «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale». Questa precisazione, che svela ampiamente la velleità della logica di «scambio» <sup>(4)</sup> sottesa al progetto di superamento del tradizionale regime di protezione del lavoro che trova nell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori il suo punto di massima espressione, consente di comprendere il significato del primo comma dell'articolo 11 dello schema di decreto legislativo in commento là dove si dispone l'istituzione, presso l'Inps, del «Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria». In questo nuovo fondo confluisce la dotazione finanziaria del Fondo per le politiche attive del lavoro istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità 2014) con un finanziamento iniziale di 55 milioni di euro <sup>(5)</sup> e avente per oggetto una prima sperimentazione, da realizzare a livello

---

<sup>(3)</sup> Art. 1, comma 4, lett. *p*, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>(4)</sup> Cfr. A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2014, secondo cui: «la logica è semplice: se l'impresa licenzia c'è il welfare state di un Paese moderno che si prende in carico chi perde il posto e cerca di facilitarne la ricollocazione con formazione mirata e attività di assistenza nella ricerca di una nuova opportunità di lavoro mentre gli garantisce forme di sussidio al reddito».

<sup>(5)</sup> Più precisamente: «una dotazione iniziale pari a 15 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016».

regionale <sup>(6)</sup>, del contratto di ricollocazione per il «reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma, 2, lett. c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni» <sup>(7)</sup>.

Le vicende relative al Fondo per le politiche attive di cui all'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147, sono state invero alquanto tormentate, come è ben noto agli addetti ai lavori. Ciò al punto di indurre a parlare del rischio di una sorta di “abrogazione tacita” della norma legislativa «determinata dall'inerzia del ministero rispetto all'adempimento dovuto per l'attuazione della norma stessa» <sup>(8)</sup>. L'attivazione del Fondo era infatti subordinata alla emanazione di un decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Il Decreto è stato registrato alla Corte dei Conti solo il 9 dicembre 2014 <sup>(9)</sup>, a un anno esatto dalla sua istituzione e comunque ben oltre il termine dovuto del 29 marzo 2014, attraverso un tormentato iter che ha visto il succedersi di ben quattro dure interrogazioni parlamentari promosse dal senatore Ichino all'indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali <sup>(10)</sup> e di un primo schema di decreto attuativo <sup>(11)</sup>

---

<sup>(6)</sup> La sperimentazione a livello regionale, invero, non è mai partita. Tra le poche iniziative si ricorda l'annuncio del 14 luglio 2014, da parte del Governo e della Regione Lazio, con cui si manifestava l'intenzione (rimasta tale) di dare avvio alla sperimentazione del contratto di ricollocazione, con il contributo del Fondo per le politiche attive, per la soluzione della nuova crisi occupazionale di Alitalia con oltre 900 lavoratori licenziati. Cfr. P. ICHINO, *Alitalia: finalmente la crisi è affrontata nel modo giusto*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 14 luglio 2014, n. 304, e [A. BONARDO, \*Contratto di ricollocazione: una rondine che fa primavera?\*](#), in *Boll. ADAPT*, 22 luglio 2014, n. 29.

<sup>(7)</sup> L'art. 1, comma, 2, lett. c, del d.lgs. n. 181/2000 definisce, come noto, lo “stato di disoccupazione” in termini di «condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti».

<sup>(8)</sup> In questi termini: P. ICHINO, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 15 dicembre 2014, n. 324.

<sup>(9)</sup> Decreto 14 novembre 2014, registrato alla Corte dei Conti il 9 dicembre 2014, ma mai pubblicato sul sito del Ministero del lavoro (come pure previsto dall'art. 5 del decreto stesso ai fini della sua emanazione). Vedilo in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), *Boll. spec. ADAPT*, 2 gennaio 2015, n. 1.

<sup>(10)</sup> A partire dalla interrogazione a risposta scritta (Atto n. 4-02028) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dai Capigruppo SC, SVP, NCD e PD della Commissione Lavoro del Senato, oltre che da altri senatori della maggioranza.

alquanto contestato, prima di essere corretto <sup>(12)</sup>, per via dei non pochi ostacoli di ordine procedurale e burocratico che esso poneva per avviare una reale e convinta sperimentazione del contratto di ricollocazione <sup>(13)</sup>.

Sorprende pertanto, dopo tanti sforzi e fatica per dare effettiva attuazione all'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147, che lo schema di decreto legislativo in commento di attuazione del *Jobs Act* decida lo svuotamento del Fondo per le politiche attive, tanto in termini di risorse che di finalità, per dare avvio alla istituzione di un nuovo e (sostanzialmente) identico Fondo per le politiche attive, questa volta però presso l'Inps. Fondo che per essere operativo, dovrà attendere ora l'attuazione della delega in materia di politiche attive per l'impiego di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183.

È certamente vero che il nuovo Fondo presso l'Inps non si occuperà più, stando almeno alla denominazione utilizzata dal legislatore delegato, del reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali (anche in regime di deroga) concentrando le proprie funzioni sulla sola «ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria». Questo obiettivo si sarebbe tuttavia facilmente potuto perseguire con una semplice modifica per via legislativa delle funzioni assegnate al Fondo per le politiche attive, che era oramai in prossimità del suo avvio operativo presso il Ministero, senza rinviare a data incerta (tanto nell'*an* che nel *quando*) l'unico vero strumento di tutela previsto dal decreto legislativo in commento che così finisce, almeno allo stato, per tradursi in una mera riscrittura della disciplina in materia di licenziamento illegittimo senza alcun bilanciamento di sistema sul versante delle (annunciate) tutele di nuova generazione e, ancor di più, senza alcuna aderenza con l'espressione, pure enfaticamente utilizzata dal legislatore, di «tutele crescenti».

È infatti plausibile, stante la complessità della materia, che il nuovo fondo, per essere realmente operativo, debba attendere l'emanazione di uno specifico e ulteriore decreto non regolamentare del Ministero del lavoro e, comunque, di apposite istruzioni dell'Inps di cui si comincerà a parlare solo quando si avrà la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di un decreto legislativo di attuazione

---

<sup>(11)</sup> Schema di decreto ministeriale del 20 ottobre 2014. Vedilo in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.

<sup>(12)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Molto migliorato il regolamento per il Fondo per le politiche attive*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 3 novembre 2014, n. 318.

<sup>(13)</sup> Cfr. C. TUCCI, *Alle politiche attive 55 milioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 ottobre 2014, cui adde P. ICHINO, *Fondo per le politiche attive: che fatica*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 15 dicembre 2014, n. 324.

della delega sui servizi per l'impiego e le politiche attive (articolo 1, comma 3, legge 10 dicembre 2014, n. 183) di cui, al momento, non v'è ancora neppure una prima bozza. Se ne riparlerà, dunque, tra molti mesi; senza dimenticare che, nel nostro Paese, non poche deleghe di riforma dei servizi competenti al lavoro e delle politiche attive sono scadute rimanendo prive di attuazione pratica.

Sarà del resto il decreto legislativo in questione a dare una configurazione completa, anche in termini operativi, al contratto di ricollocazione che, nello schema di decreto legislativo in commento e diversamente da quanto presente in talune esperienze internazionali di neo-contrattualismo nella gestione dei servizi al lavoro <sup>(14)</sup>, si manifesta molto grezzamente come un voucher assegnato al lavoratore licenziato in modo illegittimo, in termini di vero e proprio diritto subordinato alla accettazione, sempre da parte del lavoratore, di una procedura di definizione di quello che, in modo per ora alquanto generico, viene indicato in termini di profilo personale di occupabilità (articolo 11, comma 2, dello schema di decreto legislativo).

Presentando il voucher a una agenzia per il lavoro (pubblica o privata) accreditata, nei termini e secondo le modalità che saranno previste sempre dal decreto legislativo di attuazione della delega sui servizi per l'impiego e le politiche attive, il lavoratore potrà sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede un articolato intreccio di diritti e correlativi obblighi tra operatore e lavoratore. Da un lato il diritto a una "assistenza appropriata" nella ricerca di un nuovo lavoro e il diritto alla messa in campo, da parte dell'operatore accreditato, di iniziative di «ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico». Dall'altro lato il dovere del lavoratore licenziato di mettersi a disposizione e di cooperare attivamente con l'operatore accreditato nelle iniziative che via via saranno da esso predisposte. Il voucher potrà, infine, essere incassato dall'operatore accreditato solo a "risultato ottenuto" in funzione del grado di difficoltà di inserimento del lavoratore e della tipologia contrattuale attivata.

Anche per questo profilo, invero, le scelte del legislatore delegato non appaiono chiare e coerenti con l'urgenza di apprestare, in favore dei nuovi assunti con il contratto a tutele crescenti, moderne tutele sul mercato del

---

<sup>(14)</sup> In tema si veda lo studio di S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2008, spec. il capitolo III sul *management by objectives* dei servizi al lavoro.

lavoro in luogo di quelle tradizionali legate alla conservazione del posto di lavoro. La riforma sconta, in realtà, ritardi storici del nostro Paese e, segnatamente, la persistente assenza di una moderna infrastruttura di operatori, pubblici o privati, qualificati ad accompagnare il lavoratore nel reinserimento nel mercato del lavoro. Non a caso lo schema di decreto legislativo parla genericamente di “agenzie accreditate”, secondo modalità ancora tutte da definirsi, senza per contro fare espressamente riferimento e rinvio ai sistemi di accreditamento regionali di cui all’articolo 7 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che, come dimostrano le periodiche rilevazioni sul mercato del lavoro di Isfol e Italia Lavoro, sono stati implementati in un numero limitato di regioni, di regola in ritardo rispetto ai tempi della legge Biagi e, comunque, con risultati non sempre soddisfacenti in termini di effettività e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati <sup>(15)</sup>.

Un motivo di ulteriore incertezza, e di tempistiche dilatate che non appaiono di certo coerenti con la promessa di nuove e moderne tutele, è rappresentato dalla circostanza che il meccanismo dei voucher, intesi come “dote individuale di ricollocazione”, ruoterà attorno ai centri pubblici per l’impiego che, oltre ad aver dimostrato anche recentemente profondi limiti strutturali e operativi nell’ambito del programma europeo “Garanzia giovani” <sup>(16)</sup>, risultano oggi al centro di una complessa e tormentata vicenda che si colloca a cavallo tra il

---

<sup>(15)</sup> Sul ruolo chiave dei regimi di accreditamento per l’organizzazione del mercato del lavoro cfr. i contributi raccolti in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2005, e ivi in particolare, 40-97, il mio *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*. Cfr. altresì M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l’impiego: commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell’articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003.

<sup>(16)</sup> Non si possono in effetti non rilevare le marcate analogie tra il contratto di ricollocazione per i lavoratori licenziati e il programma europeo “Garanzia Giovani” che si regge sul medesimo presupposto di “presa in carico” e accompagnamento nel mercato del lavoro di giovani per il tramite di servizi di formazione e orientamento sostenuti da incentivi economici nella forma dei voucher. Cfr. [M. TIRABOSCHI, \*Il Jobs Act alla prova di Garanzia Giovani\*](#), in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), cui *adde* l’ampia documentazione raccolta sul portale di ADAPT ([www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)) alla voce *Garanzia Giovani*. Indicativa, al riguardo, è l’esperienza della Regione Lazio che introduce l’idea del contratto di ricollocazione, inteso come «contratto trilaterale fondato sulla cooperazione e complementarità di funzioni tra strutture pubbliche e strutture private con lo scopo di ridurre al minimo la durata del periodo di disoccupazione del giovane interessato e/o di sua assenza dal sistema della formazione e dell’istruzione determinata da una uscita intempestiva», proprio nell’ambito del piano di attuazione del programma europeo di Garanzia Giovani. Cfr. l’art. 1, comma 3, lett. a, all. A), della d.G.R. Lazio 17 aprile 2014, n. 198, richiamata da D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., qui 73.

superamento delle Province <sup>(17)</sup> e la riforma delle competenze assegnate dal Titolo V della Costituzione allo Stato e alle Regioni in materia (anche) di mercato del lavoro <sup>(18)</sup>.

Quanto sin qui rilevato porta a ritenere che, nel complesso dello schema di decreto legislativo in commento, il contratto di ricollocazione appaia invero come un corpo estraneo, non a caso previsto in una delega diversa da quella del contratto a tutele crescenti, riconducibile al tentativo, evidentemente di mera facciata, di presentare il nuovo (e meno protettivo) regime in materia di tutela nel caso di licenziamento illegittimo come opportunamente bilanciato da misure di politica e di reinserimento al lavoro che tuttavia, allo stato, non ci sono e che, senza tema di smentita, per lungo tempo ancora mancheranno nel nostro Paese. Ciò a maggior ragione se, come pare plausibile, tutto il meccanismo del contratto di ricollocazione sarà condizionato dal più generale obiettivo di garantire «la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative» (articolo 1, comma 3, legge 10 dicembre 2014, n. 183) anche per il tramite della istituzione, peraltro «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», di una Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome, a cui attribuire le «competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI».

In questi termini, il contratto a tutele crescenti appare una fuga in avanti perché, oltre a non procedere di pari passo con la rivisitazione del quadro delle tipologie contrattuali in ingresso <sup>(19)</sup>, si pone in aperta contraddizione con i principi europei della celebrata *flexicurity* che per essere tale, e cioè adeguatamente bilanciata e non tutta spostata sulla flessibilità, richiede come imprescindibile punto di partenza <sup>(20)</sup> l'operatività sul mercato del lavoro di un

---

<sup>(17)</sup> Cfr. la l. 7 aprile 2014, n. 56, contenente *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (c.d. legge Delrio).

<sup>(18)</sup> Cfr. il disegno di l. cost. S. 1429, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione* (approvato, in prima deliberazione, dal Senato).

<sup>(19)</sup> Come pure previsto all'art. 1, comma 7, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>(20)</sup> In questo senso vedi espressamente, da ultimo, i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'* elaborati nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. Ampia documentazione in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit. Secondo la Commissione, infatti, «for flexicurity to work, there must be a base level of social security in place as a starting

livello sufficiente di protezione sociale per chi perde il posto di lavoro mediante una rete di servizi per il lavoro e interventi formativi ad integrazione dell'intervento (temporaneo) degli ammortizzatori sociali)<sup>(21)</sup>. La *flexicurity* in altri termini – e secondo le efficaci parole della Commissione europea – «è un concetto integrato che si regge su elementi interdipendenti e su di una complementarità tra le differenti istituzioni del mercato del lavoro»<sup>(22)</sup>. In questa prospettiva, una volta raccomandata «moderazione nei livelli di protezione garantiti dalla legislazione del lavoro», la Commissione europea ha sempre ricordato che le politiche attive del lavoro sono «uno degli elementi cardine dei modelli di *flexicurity*»<sup>(23)</sup>.

Vero è, in ogni caso, che nell'impianto complessivo delle misure del c.d. *Jobs Act* salta l'allineamento temporale – oltre che concettuale e di sistema – tra gli incentivi economici per le nuove assunzioni a tempo indeterminato a far data dal 1° gennaio 2015 (contemplati nella legge di stabilità 2015)<sup>(24)</sup>, l'operatività del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti, ancora in attesa dei pareri di Camera e Senato e della seconda (e definitiva) lettura in Consiglio dei Ministri, e la messa a regime, in termini di compensazione a fronte delle minori protezioni in materia di licenziamento illegittimo (compresi i licenziamenti collettivi), di un moderno sistema di servizi al lavoro di cui il contratto di ricollocazione avrebbe dovuto senza

---

point. Establishing such systems can be difficult; however, without this security aspect, there is no flexibility and vice versa. Labour markets must be both dynamic and inclusive».

<sup>(21)</sup> È questo, del resto, uno dei principali punti critici evidenziati nei primi commenti dottrinali del c.d. *Jobs Act* (l. 10 dicembre 2014, n. 183), là dove si evidenzia un eccesso di flessibilità a fronte di un nuovo regime di sicurezza e tutele che ancora non si vede Cfr. i contributi fortemente critici raccolti in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2014, n. 3.

<sup>(22)</sup> Cfr. ancora i *Key policy messages from the Peer Review on ‘Flexicurity’* elaborati nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. In dottrina cfr., tra gli altri: R. MUFFELS, C. CROUCH, T. WILTHAGEN, *Flexibility and security: National social models in transitional labour markets*, in *Transfer*, 2014, 99-114, e R. MUFFELS, T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A new paradigm for the analysis of labor markets and policies challenging the trade-off between flexibility and security*, in *Sociology Compass*, 2013, 111-122.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*. Vedi già EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 27 giugno 2007, COM(2007) 359 final.

<sup>(24)</sup> Art. 1, comma 118, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

dubbio rappresentate, quantomeno nel testo finale della legge delega <sup>(25)</sup>, la punta più avanzata.

Vero è altresì che la dotazione finanziaria del nuovo Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria appare alquanto esigua. In esso confluiscono, infatti, le modeste risorse del (mai attivato) Fondo per le politiche attive che, a ben vedere, risultano inspiegabilmente decurtate <sup>(26)</sup>, integrate, per il 2015, di una ulteriore somma di 32 milioni di euro derivante dal gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 <sup>(27)</sup>. Lo schema di decreto legislativo in commento prevede, in modo per ora alquanto generico e in attesa del decreto legislativo di attuazione della delega sui servizi al lavoro e le politiche attive, che l'ammontare del voucher per la ricollocazione sarà «proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità». Prendendo come riferimento le tariffe applicate a livello regionale dai sistemi di dote lavoro per la ricollocazione di figure non dirigenziali, che oscillano tra i 3 mila e gli 8 mila euro a seconda della tipologia di contratti, si può ipotizzare un bacino di lavoratori interessati che non potrà superare complessivamente, nell'arco del biennio, le 12 mila/18 mila unità.

Davvero ben poca cosa, soprattutto là dove si pensi che il contratto di ricollocazione viene presentato nello schema di decreto legislativo alla stregua di un vero e proprio diritto soggettivo di ogni lavoratore licenziato. E purtuttavia potremmo anche dire che si tratta di un intervento allo stato dei fatti coerente, se non con le promesse della “rivoluzione copernicana” del *Jobs*

---

<sup>(25)</sup> Si deve in effetti rilevare che, nel testo originario dell'art. 2, comma 2, lett. *l*, del disegno di legge delega n. 1428-A comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 si parlava, inizialmente e molto più timidamente, della semplice «introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle esperienze più significative realizzate a livello regionale». In dottrina cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., qui spec. 72-75.

<sup>(26)</sup> Il Fondo per le politiche attive presso il Ministero del lavoro aveva in effetti (come visto sopra alla 5) una dotazione finanziaria di 55 milioni di euro, che diventano ora solo 18 milioni per il 2015 e 20 per il 2016. Non si capisce che fine abbiano sia la dotazione iniziale di 15 milioni di euro sia 2 dei 20 milioni di euro stanziati per il 2015.

<sup>(27)</sup> Detto comma della legge Fornero dispone che «nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di ASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni».



*Act* verso la modernità del lavoro <sup>(28)</sup>, quantomeno con l'incerto campo di applicazione del contratto di ricollocazione. Campo di applicazione che, nello schema di decreto legislativo e salvo opportuni ripensamenti in seconda lettura, pare in effetti circoscritto ai soli licenziamenti illegittimi avvenuti «o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991 n. 223» (così il secondo comma dell'articolo 11 dello schema di decreto legislativo). Questa interpretazione, certamente limitativa per un pieno e convinto decollo del contratto di ricollocazione dopo anni di attesa, pare del resto confermata in generale dall'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto legislativo in commento, là dove si circoscrive il relativo campo di applicazione ai soli «regimi di tutela nel caso di licenziamento illegittimo». E il contratto di ricollocazione, per scelta espressa del legislatore delegato, è senza dubbio parte integrante (ed invero l'unica parte) del nuovo assetto di tutele del lavoratore ingiustamente licenziato come conferma la decisione, per nulla scontata, di non attuare separatamente due istituti (contratto a tutele crescenti e contratto di ricollocazione) contemplati, come già rilevato, in due diverse parti della legge delega.

La conseguenza, di non poco conto, è quella di escludere, almeno per ora, il contratto di ricollocazione non solo per i licenziamenti disciplinari, ma anche per i licenziamenti economici sorretti da adeguata motivazione e persino per i lavoratori che abbiano raggiunto un accordo (fortemente auspicato e incentivato dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo) sul proprio licenziamento in sede di offerta di conciliazione <sup>(29)</sup> con il risultato, non si sa quanto voluto, di confermarne il carattere per certi versi sperimentale e, comunque, ancora tutto da delineare in termini operativi nell'ambito delle iniziative di gestione dei licenziamenti per motivi economici presenti a livello regionale. Ben altra cosa, insomma, rispetto a un progetto di politica

---

<sup>(28)</sup> Di rivoluzione copernicana ha parlato il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nella conferenza stampa del 24 dicembre 2014 di presentazione dei contenuti dello schema di decreto legislativo in commento, in coerenza con la sua ferma convinzione, ribadita a ogni piè sospinto al sindacato, della necessità di cambiare radicalmente l'intero quadro regolatorio del mercato del lavoro perché dallo Statuto dei diritti dei lavoratori del 1970 «è cambiato il mondo».

<sup>(29)</sup> Cfr. M. LEONARDI, *Il cuore del Jobs Act è la conciliazione "alla tedesca"*, in *Linkiesta* del 31 dicembre 2012. L'art. 6 del decreto in commento trae ispirazione dal modello di conciliazione automatico introdotto in Germania con la riforma Hartz del 2003/2004. Sul punto cfr., tra gli altri, C. OGRISEG, *Rischio economico e modelli di protezione del lavoro*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2007, n. 14, qui 180-181.

legislativa <sup>(30)</sup> che vede nel contratto di ricollocazione un perno per la modernizzazione del diritto del lavoro e il raccordo, sino ad ora mancato nel nostro Paese, tra politiche passive e politiche attive a sostegno della effettività di quel “principio di condizionalità” <sup>(31)</sup> giustamente definito alla stregua di una elementare regola di civiltà per il corretto funzionamento del mercato del lavoro <sup>(32)</sup>.

Tutto quanto sin qui rilevato induce a una ultima considerazione in attesa, ovviamente, di poter valutare il testo definitivo del decreto in esame e conoscere altresì i tempi di attuazione delle deleghe, ad esso strettamente collegate, relative ai servizi al lavoro e alle politiche attive di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183. Nell’apprizzare positivamente «il contenuto riformista della legge delega e dei due primi provvedimenti delegati» è stato infatti rilevato, da un attento osservatore delle vicende del diritto del lavoro italiano <sup>(33)</sup>, che il *Jobs Act* «tenta di spostare la concezione del diritto dal posto di lavoro (anni ‘70) all’occupabilità, secondo i dettami di un riformismo che in Europa ha attecchito da ben più tempo. E forse sul nuovo concetto di occupabilità si è riflettuto troppo poco perché la discussione, come sempre negli ultimi 20 anni, è stata polarizzata dalle fazioni pro o contro l’articolo 18

---

<sup>(30)</sup> In questa prospettiva, e in termini pienamente condivisibili, cfr. P. ICHINO, *Il “Contratto di ricollocazione”: che cos’è, come funziona*, in *Guida al lavoro*, gennaio 2014. Cfr. altresì D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit.

<sup>(31)</sup> In tema cfr. S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l’impiego*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro – Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, 372-381, ID., *La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, 377-386; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2013, 489-505.

<sup>(32)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, 2001, ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale – Scritti Scelti*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2013, n. 1, spec. 179, che già nel 2001 sottolineava la necessità di: «introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L’erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrà preventivamente basarsi su un’intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un’occupazione secondo un percorso anche di natura formativa concordato con i servizi pubblici per l’impiego. La corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali approntate dal servizio pubblico. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato».

<sup>(33)</sup> Cfr. A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, cit.

e ha sviato una valutazione più serena e ampia delle vere urgenze del mercato del lavoro italiano. Per la prima volta si tenta di abbinare il tema della flessibilità in uscita e della perdita del lavoro al diritto a ottenere forme di accompagnamento a un nuovo traguardo lavorativo. E per la prima volta si prende atto che devono essere lo Stato o soggetti specifici destinati a questo scopo, e non l'impresa, a farsi carico della fase di passaggio tra un lavoro e l'altro».

Effettivamente non è cosa da poco anche perché, almeno secondo il parere di questo avveduto osservatore <sup>(34)</sup>, «l'idea anni '70 che l'impresa dovesse essere anche ammortizzatore sociale ha bloccato parte della modernizzazione trascinando agonie di aziende senza futuro e impedendo il rinnovamento fisiologico, fatto di crisi e rilancio. Il nuovo diritto all'impiegabilità passa dal contratto di ricollocazione e dalla nuova Aspi. La logica è semplice: se l'impresa licenzia c'è il welfare state di un Paese moderno che si prende in carico chi perde il posto e cerca di facilitarne la ricollocazione con formazione mirata e attività di assistenza nella ricerca di una nuova opportunità di lavoro mentre gli garantisce forme di sussidio al reddito».

Ora, anche tralasciando la circostanza che la modernizzazione dello scambio lavoro contro retribuzione è in realtà sempre più spesso giocata su forme di welfare aziendale <sup>(35)</sup> o negoziale <sup>(36)</sup>, resta a chi scrive il dubbio se la strada scelta dal Governo Renzi sia quella giusta, quantomeno alla luce della cronica debolezza nel nostro Paese dei servizi pubblici al lavoro e della inesistenza, nonostante reiterate riforme <sup>(37)</sup>, di una efficiente rete di operatori autorizzati o accreditati per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e il sostegno, anche in termini di interventi formativi e di riqualificazione professionale <sup>(38)</sup>,

---

<sup>(34)</sup> Ancora A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, cit.

<sup>(35)</sup> Cfr., al riguardo, i contributi raccolti in [E. MASSAGLI \(a cura di\), \*Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 31.

<sup>(36)</sup> Mediante la rete dei sistemi bilaterali in settori come l'artigianato, il commercio, il turismo, l'agricoltura e l'edilizia. Rinvio a M. TIRABOSCHI, *Bilateralism and Bilateral Bodies: The New Frontier of Industrial Relations in Italy*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2013, 113-128, cui *adde* la corposa ricerca condotta da Italia Lavoro (Agenzia tecnica del Ministero del lavoro) nel 2012-2013 su compiti e funzioni dei sistemi bilaterali e, segnatamente, la parte relativa ai sistemi bilaterali di welfare (cfr. ITALIA LAVORO, *Gli enti bilaterali in Italia – Primo rapporto nazionale*, 2013).

<sup>(37)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio al mio *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro ecc.*, cit.

<sup>(38)</sup> Su questo fronte va anzi evidenziata la contro-riforma promossa dalla legge Fornero che ha dato luogo a un sistema di certificazione delle competenze e validazione dei percorsi di

delle sempre più frequenti transizioni occupazionali. Per non poi parlare dei limiti, già ricordati, di una riforma “a costo zero” delle politiche attive e passive del lavoro <sup>(39)</sup> che, come conferma proprio il decreto in commento in merito alla dotazione finanziaria del Fondo per le misure di ricollocazione, finisce poi per mortificare anche le buone idee e le condivisibili intenzioni del legislatore gravando la fiscalità generale di oneri che, per essere sostenuti e coerenti agli obiettivi, si traducono inevitabilmente in nuove e maggiori tasse o contribuzioni per il sistema produttivo in generale.

Tutto questo per dire che forse sarebbe stata più realistica – e anche più appropriata, almeno in termini di sostenibilità economica e di funzionalità di sistema – la strada suggerita, in alcuni studi di inizio secolo <sup>(40)</sup>, dal premio Nobel per l’economia Jean Tirole e da Olivier Blanchard. Perché infatti non responsabilizzare la singola impresa (invece di gravare il sistema produttivo in generale, a prescindere cioè dai singoli comportamenti in materia di riduzione del personale) sul costo sociale del licenziamento <sup>(41)</sup> caricandola, a fronte di una sostanziale liberalizzazione della materia, di una “tassa di licenziamento” <sup>(42)</sup> finalizzata a sostenere l’indennità di disoccupazione e le misure di welfare pubblico a sostegno della ricollocazione del lavoratore? Si sarebbe trattato di percorrere una strada molto simile, a ben vedere, a quella indicata dai primi progetti di legge volti a introdurre davvero nel nostro ordinamento, al di là delle buone intenzioni del Legislatore sul versante delle annunciate (ma mai realizzate) politiche attive del lavoro, il contratto di ricollocazione e, con esso,

---

formazione informali e non formali di impronta fortemente pubblicistica e decisamente lontano dalle esigenze professionali espresse (e disciplinate, mediante i contratti collettivi nazionali) dal mondo del lavoro. Cfr. [U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO \(a cura di\), \*Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2013, n. 6.

<sup>(39)</sup> Insiste sul punto, giustamente, F. CARINCI, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell’articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.

<sup>(40)</sup> Cfr. O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, MIT – Department of Economics, Working Paper no. 03-35, November 1, 2003. Degli stessi autori vedi anche, in lingua francese e in italiano, *Protection de l’emploi et procédures de licenciement*, in *La Documentation Française*, Paris, 2003, e *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2004, I, 161-211.

<sup>(41)</sup> In questa prospettiva, da ultimo, P. POTESTIO, *Jobs Act e decisioni-indennità di licenziamento*, in [www.bollettinoadapt.it](#), 18 dicembre 2014.

<sup>(42)</sup> Ancora O. BLANCHARD, J. TIROLE, *op. cit.*

garantire in termini di maggiore effettività la condizionalità dei trattamenti pubblici di sostegno al reddito del lavoratore licenziato <sup>(43)</sup>.

Anche per questo profilo, insomma, la riforma del lavoro riconducibile al c.d. *Jobs Act* rimane a metà del guado. Né si può certo assimilare a una vera e propria tassa di licenziamento idonea a responsabilizzare il singolo imprenditore, coprendo almeno in parte i costi di ricollocazione del lavoratore licenziato e la relativa indennità di disoccupazione, il “contributo” di cui all’articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero): contributo confermato, in termini di *firing cost*, dall’impianto dello schema di decreto legislativo sui nuovi ammortizzatori sociali <sup>(44)</sup> e che, come, noto, trova applicazione <sup>(45)</sup> in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che danno origine al diritto alla indennità di disoccupazione <sup>(46)</sup>.

Tale contributo, di importo modesto e certamente ben al di sotto dei costi minimi della ricollocazione e della stessa indennità di disoccupazione <sup>(47)</sup>, si

---

<sup>(43)</sup> Cfr. la proposta di legge n. 5409/2012 a firma GIULIANO CAZZOLA e TIZIANO TREU contenente *Disposizioni per sostenere la formazione e la ricollocazione professionale dei lavoratori licenziati o posti in mobilità, nonché introduzione dell’articolo 5-bis della legge 15 luglio 1966, n. 604, in materia di licenziamenti individuali* (vedila in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell’articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.) che prevedeva l’obbligo per le aziende, in caso di licenziamento, di farsi carico di un progetto di sostegno alla ricollocazione del lavoratore. Cfr. altresì il progetto di *Codice semplificato del lavoro*, a cura di PIETRO ICHINO e MICHELE TIRABOSCHI, che prevede, tra le altre misure di assistenza del lavoratore licenziato, «l’erogazione a cura e spese del datore di lavoro o committente, per la parte non coperta da programmi statali o regionali, anche mediante una agenzia terza, di un trattamento complementare per il periodo di disoccupazione effettiva e involontaria». Cfr. gli articoli 2119 e 2120 della bozza di codice semplificato in [G. GAMBERINI \(a cura di\), Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro](#), cit., 45-50.

<sup>(44)</sup> Cfr. il secondo schema di schema di decreto legislativo approvato sempre dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014, su cui vedi il contributo di Silvia Spattini, che segue in questo volume.

<sup>(45)</sup> In aggiunta ai risarcimenti monetari previsti, in caso di licenziamento illegittimo, a favore del lavoratore. Cfr. ora i contributi di Franco Carinci che precedono in questo volume.

<sup>(46)</sup> Su cui cfr. S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, qui 162. Per la modifica all’art. 2, comma 31, della l. n. 92/2012 ad opera della l. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHÖLL, *Ammortizzatori sociali (parte II)*, Dossier Lavoro, Gruppo24ore, n. 6, 34 ss.

<sup>(47)</sup> Il contributo, che non superava per il 2014 la somma fissa di 1.467,37 euro, dovrebbe corrispondere per il 2015 a 1.469,85 euro, considerando gli importi di riferimento fissati dallo schema di decreto legislativo sulla NASpI e le indicazioni di calcolo di cui alla circ. Inps n.

limita infatti a finanziare in generale e in modo standardizzato l'assicurazione sociale per l'impiego <sup>(48)</sup>, non essendo neppure indirettamente legato alla effettiva prestazione erogata al lavoratore licenziato (il lavoratore potrebbe persino non ricevere l'indennità se non soddisfa i requisiti); tanto meno è, dunque, legato all'obiettivo, pure centrale nell'impianto della legge delega, di concorrere al tempestivo ritorno al lavoro del lavoratore licenziato secondo criteri che, per essere credibili, dovrebbero risultare in realtà ancorati a un sistema di incentivi ovvero di penalizzazioni tanto per il lavoratore interessato che per la singola impresa.

---

44/2013.

<sup>(48)</sup> Sul finanziamento della assicurazione sociale per l'impiego cfr. ancora S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., 160-164.

# ***Employment Protection* e assicurazione contro la disoccupazione: indicazioni e problemi dal modello di Blanchard e Tirole e la relazione con il Jobs Act**

di Paola Potestio

## **1. Introduzione**

Tra i temi di economia del lavoro gli effetti di norme dirette alla protezione dell'impiego (*Employment Protection Legislation*) sono stati oggetto di una mole di indagini sia sul piano della modellistica teorica che su quello della valutazione empirica. Strutture del contratto di lavoro e/o interventi di policy diretti a fornire assicurazione contro la disoccupazione sono stati analogamente oggetto di estesi interessi. Un fondamentale modello nella letteratura economica su questi temi, elaborato da Olivier Blanchard e Jean Tirole <sup>(1)</sup>, affronta congiuntamente i due problemi della *Employment Protection* e della assicurazione contro la disoccupazione in uno schema che costituisce la base di una proposta di riforma dei sistemi di *Employment Protection*. Lo strumento, insieme, di protezione dell'impiego e di assicurazione contro la disoccupazione, disegnato da Blanchard e Tirole, è una tassa sui licenziamenti (*layoff tax*). La tassa rende costosa per l'impresa la

---

<sup>(1)</sup> O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, La Documentation Française, 2003; ID., *Contours of Employment Protection Reform*, MIT Working Paper Series 03-35, 2003; ID., *The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass*, NBER, Working Paper Series 10443, 2004; ID., *Redesigning the Employment Protection System*, in *De Economist*, 2004, vol. 152, n. 1, 1-20; ID., *The Optimal Design of Unemployment Insurance and Unemployment Protection. A First Pass*, in *Journal of the European Economic Association*, 2008, vol. 6, n. 1, 45-77.

decisione di licenziamento, internalizza nell'impresa il costo della disoccupazione e finanzia al contempo indennità/contributi di disoccupazione. Il modello elaborato su questo nucleo si prefigge due obiettivi: 1) determinare decisioni efficienti di licenziamento, inducendo l'impresa a tener conto del costo sociale di una decisione di licenziamento. A questo risultato si tende rendendo positivo, attraverso la *layoff tax*, il costo marginale di un licenziamento; 2) ridurre il ruolo dei giudici nel processo di licenziamento.

Il modello di Blanchard-Tirole è stato una fonte di ispirazione delle norme sui licenziamenti del Codice semplificato del lavoro, promosso in particolare da Pietro Ichino e alla cui versione del marzo 2014, curata da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi <sup>(2)</sup>, qui vale riferirsi. Questo ruolo amplia naturalmente la sfera degli interessi nei confronti del modello di Blanchard e Tirole e pone il quesito di quanto di quella ispirazione sia presente nella riforma del mercato del lavoro, varata dalla legge delega n. 183/2014 e attualmente in corso di completa definizione con i decreti attuativi.

Nel prossimo paragrafo <sup>(3)</sup> si esamineranno molto sinteticamente le linee generali del modello formale di Blanchard e Tirole. Il ruolo dei giudici e l'ampia discussione informale che ad esso gli autori dedicano, sono considerati nel secondo paragrafo. Una possibile debolezza dello schema di riforma proposto da Blanchard e Tirole e i rischi di un effettivo, non ampio ridimensionamento del ruolo dei giudici saranno sottolineati e discussi nel terzo paragrafo. Nel quarto paragrafo, infine, si analizzerà la relazione tra lo schema di Blanchard e Tirole, il Codice semplificato del lavoro (nella versione sopra specificata) e la riforma in corso del mercato del lavoro, il c.d. *Jobs Act*. A un legame assai stretto tra lo schema Blanchard-Tirole e il Codice semplificato del lavoro fa riscontro, si mostrerà, una relazione più complessa tra il *Jobs Act* e lo schema Blanchard-Tirole. Una prima comparazione tra i punti critici dei due schemi chiude l'articolo.

## 2. Il modello di Blanchard e Tirole

Blanchard e Tirole affrontano in modo congiunto *employment protection* e assicurazione contro la disoccupazione attraverso un modello formale uniperiodale composto da uno schema base, il *benchmark*, e da alcune

---

<sup>(2)</sup> P. ICHINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Codice semplificato del lavoro*, in [Boll. spec. ADAPT](#), 17 marzo 2014, n. 11.

<sup>(3)</sup> La lettura di questo paragrafo può essere trascurata dal lettore non interessato alle specifiche del modello formale.



deviazioni da esso, determinate dalla introduzione di ulteriori o più realistiche ipotesi rispetto a quelle del *benchmark*. La notevole complessità matematica del modello formale rende possibile tracciare qui solo alcune linee generali del modello e indicare i principali risultati.

L'economia del *benchmark* è composta da omogenei imprenditori neutrali rispetto al rischio e da omogenei lavoratori avversi al rischio. La produttività del singolo lavoratore è una variabile casuale che si rivela all'impresa dopo l'assunzione. Se la produttività non raggiunge una certa soglia, determinata dalla soluzione del modello, il lavoratore è licenziato e diventa disoccupato <sup>(4)</sup>. Il salario, di nuovo determinato dalla soluzione del modello, è pagato in anticipo. Il problema formale impostato è una massimizzazione dell'utilità attesa del lavoratore, la quale include sia il salario, ove il lavoratore sia occupato, sia il contributo/indennità di disoccupazione, ove il lavoratore sia stato licenziato. La grandezza di questo contributo/indennità è la terza incognita che la soluzione del modello deve determinare. Infine, la massimizzazione è soggetta al vincolo che salari, produttività e contributo/indennità devono essere tali che il costo di avviamento dell'impresa, analogo per tutte le imprese, sia coperto.

La soluzione del modello *benchmark* disegna un *first best*, un ottimo di primo ordine, in cui: 1. I lavoratori sono completamente assicurati contro la disoccupazione. Il loro livello di utilità è lo stesso sia che siano occupati sia che siano stati licenziati; 2. Il livello soglia della produttività è uguale a un livello minimo di salario (il salario equivalente a uno stato di disoccupazione), ciò che assicura efficienza nei livelli produttivi e efficienza nelle decisioni di licenziamento. Dato il vincolo posto, i livelli produttivi sono i massimi possibili e, pertanto, i licenziamenti sono i minimi possibili. Nel mondo altamente stilizzato del *benchmark* lo stato non ha alcun ruolo esclusivo. Il contributo/indennità di disoccupazione può essere corrisposto direttamente dall'impresa al lavoratore. Con la presenza dello stato, la soluzione ottima del modello è garantita da una *layoff tax* esattamente uguale al contributo/indennità di disoccupazione. Dunque il *benchmark* si caratterizza per un tasso di contribuzione – il rapporto tra *layoff tax* e contributo/indennità di disoccupazione – uguale all'unità. Le deviazioni dal *benchmark* sono successivamente analizzate e sintetizzate da Blanchard e Tirole attraverso le deviazioni dal tasso unitario di contribuzione del *benchmark*.

Le deviazioni dal *benchmark* sono analizzate nell'ambito di quattro diversi scenari. Un sintetico riferimento a questi scenari è utile per sottolineare che dal

---

<sup>(4)</sup> L'ipotesi implica ovviamente che il lavoratore rimane nel mercato del lavoro.

modello formale non emergono indicazioni univoche sul tasso di contribuzione. L'esistenza di "limiti alla assicurazione" contro la disoccupazione è il primo scenario. Questo scenario include un caso di particolare interesse: il caso in cui l'impegno, l'*effort*, dei lavoratori non sia controllabile dall'impresa, né direttamente né indirettamente attraverso i risultati di produttività (l'impresa non è in grado, si suppone, di attribuire una produttività nulla a un non impegno o a un *matching* fallito). La totale non osservabilità dell'impegno costringe l'impresa a incentivare i lavoratori: il salario deve essere tale da dar luogo a un livello di utilità del lavoratore occupato superiore a quello del lavoratore disoccupato nella misura del "beneficio privato" costituito dal non impegno. In questo scenario, dati i nuovi vincoli, la soluzione del modello si caratterizza per un livello soglia della produttività più basso, dunque per una numerosità di licenziamenti inferiore al *benchmark*, per la non completa assicurazione dei lavoratori licenziati, per un rapporto tra *layoff tax* e contributo/indennità di disoccupazione maggiore dell'unità. In questo contesto la presenza dello stato è necessaria e il rapporto tra *layoff tax* e contributo/indennità di disoccupazione è maggiore dell'unità. È interessante infine sottolineare che nello scenario descritto, fortemente stilizzato, i giudici non possono avere alcun ruolo nel processo di licenziamento. L'ipotesi di totale non osservabilità dell'impegno elimina ogni base informativa e rende del tutto inutile il ricorso ai giudici. Si consideri infatti che l'impegno del lavoratore è completamente indennizzato dalla componente incentivo del salario, vale a dire il beneficio del non impegno è esattamente compensato dal salario, dunque non si verificheranno fenomeni di non impegno. D'altro lato la totale non osservabilità toglie ogni possibilità all'impresa di attribuire pretestuosamente il licenziamento a un non impegno del lavoratore al fine di evitare il pagamento della *layoff tax*. In conclusione né il lavoratore né l'impresa hanno in questo scenario alcun interesse a un ricorso giudiziario.

La seconda deviazione dal *benchmark* analizzata nel modello formale è costituita dall'ipotesi di vincoli finanziari per l'impresa. La terza è dovuta a una diversa ipotesi sulla formazione dei salari. L'ipotesi del *benchmark* di salari fissati ex ante è qui sostituita dalla esplicita considerazione di una contrattazione salariale ex post, sui cui esiti incide un parametro che esprime la forza contrattuale dei lavoratori. Nello scenario della quarta deviazione si abbandona l'ipotesi di omogeneità di lavoratori e imprese. L'eterogeneità è ipotizzata con l'esistenza di due categorie di imprese e di lavoratori che si differenziano per una diversa distribuzione dei possibili livelli di produttività.

La formulazione del problema di massimizzazione e dei relativi vincoli si complica alquanto negli scenari delle deviazioni dal *benchmark*. Le soluzioni del modello negli ultimi tre scenari si caratterizzano in modo analogo sotto l'aspetto dell'efficienza dei livelli produttivi e del livello del tasso di contribuzione. In ciascuno di essi, dati i rispettivi vincoli, il livello soglia della produttività è più alto rispetto al *benchmark*, dunque la numerosità dei licenziamenti è maggiore, e il rapporto tra *layoff tax* e contributo/indennità di disoccupazione è minore dell'unità, risultati opposti rispetto allo scenario caratterizzato dall'esistenza di limiti alla assicurazione contro la disoccupazione. Le quattro deviazioni dal *benchmark*, e i più realistici scenari che le caratterizzano, non offrono dunque indicazioni univoche sul tasso di contribuzione. Blanchard e Tirole stessi sottolineano l'impossibilità di individuare un qualche effetto netto dalle distorsioni disegnate e di fornire una indicazione univoca sul tasso di contribuzione. In realtà la natura uniperiodale del modello, le ipotesi semplificatrici che comunque e necessariamente lo accompagnano, la diversità delle indicazioni che emergono dagli scenari analizzati, lasciano la concreta ingegneria della applicazione del modello una questione sostanzialmente aperta.

### **3. Il ruolo dei giudici nel disegno di Blanchard-Tirole di riforma dei sistemi di *Employment Protection***

Il secondo obiettivo del disegno di riforma dei sistemi di *employment protection* di Blanchard-Tirole è la riduzione del ruolo dei giudici nel processo di licenziamento. Il principio cruciale sotto questo aspetto del disegno di Blanchard-Tirole è il seguente: se l'impresa è disposta a sostenere il costo finanziario del licenziamento, il giudice non è appellabile e dunque non può entrare nel merito della decisione dell'impresa. Condurre l'impresa a prendere decisioni efficienti di licenziamento e a sostenere il costo sociale della sua decisione *deve* – direi per la coerenza logica dell'impianto di riforma proposto – accompagnarsi al riconoscimento della piena legittimità di licenziamenti per motivi economici. L'esclusione del giudice da interferenze nelle motivazioni economiche dell'impresa è l'altra faccia della imposizione sull'impresa di un onere finanziario per ogni decisione di licenziamento. Il ridimensionamento del ruolo dei giudici che ne consegue tende, ovviamente, a una importante riduzione dell'incertezza del processo di licenziamento e a una semplificazione delle procedure.

Blanchard e Tirole dedicano una grande attenzione, nell'ampia discussione informale che accompagna il modello, al nuovo ruolo dei giudici nel contesto della riforma <sup>(5)</sup>. Il nuovo ruolo si lega alla nuova regola proposta, la quale esclude la *layoff tax* ove il licenziamento sia dovuto a un *misbehaviour*, a una colpa, del lavoratore. La discussione di Blanchard e Tirole, che naturalmente abbandona l'ipotesi di totale inosservabilità dell'*effort* dello scenario "limiti all'assicurazione" del modello formale, si concentra in particolare sull'opera dei giudici in connessione a due tipologie di possibili comportamenti opportunistici nel nuovo contesto. Il primo: il lavoratore che vuole in realtà dimettersi, ma cerca di farsi licenziare per usufruire della *layoff tax*; il secondo: l'impresa che vuole in realtà licenziare un lavoratore, ma vessandolo cerca di indurlo alle dimissioni in modo da evitare il pagamento della *layoff tax*. Se vi è un ricorso al giudice, nel primo caso da parte dell'impresa e nel secondo da parte del lavoratore, l'opera del giudice – argomentano Blanchard e Tirole – è limitata soltanto a valutare se il licenziamento è un reale licenziamento e non effettive dimissioni, oppure se le dimissioni sono reali dimissioni e non un effettivo licenziamento.

Vi è un ulteriore, nella mia opinione più rilevante, caso di comportamento opportunistico, considerato soprattutto in Blanchard-Tirole <sup>(6)</sup> ma a cui gli autori non dedicano tutta l'attenzione che il caso merita. Si tratta dell'impresa che pretestuosamente attribuisce il licenziamento a un *misbehaviour* del lavoratore al fine di evitare il pagamento della *layoff tax*. Come ho argomentato in Potestio <sup>(7)</sup>, una attenta considerazione di questo caso è importante per individuare una possibile debolezza nello schema di riforma proposto. Individuare chiaramente possibili problemi per un efficace perseguimento della riduzione del ruolo dei giudici è di cruciale importanza proprio ai fini del disegno delle concrete modalità di applicazione della riforma proposta.

Il *misbehaviour* che interessa in questa discussione, vale premettere, è costituito da comportamenti che abbiano un profilo economico, dunque che si traducano in una volontaria riduzione dell'impegno e pertanto della produttività. Il problema sottolineato in Potestio <sup>(8)</sup> sta proprio nella possibile,

---

<sup>(5)</sup> In particolare, O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, cit.; ID., *Contours of Employment Protection Reform*, cit.; ID., *The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass*, cit.

<sup>(6)</sup> O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, cit.

<sup>(7)</sup> P. POTESTIO, *A note on the swampy field of shirking and the Blanchard-Tirole design of employment protection*, in *Rivista di Politica Economica*, luglio-settembre 2014, VII-IX.

<sup>(8)</sup> *Ibidem*.

rilevante difficoltà di individuare la volontarietà di un impegno carente. La responsabilità e l'intento malizioso del lavoratore possono essere niente affatto chiari o dimostrabili. In un *matching* che fallisce o che successivamente si compromette, responsabilità personali possono non essere estraibili, o non facilmente estraibili. In termini più generali, il confine tra licenziamenti per motivo economico e licenziamenti per colpa può essere assai tenue, e non di rado di fatto indistinguibile. Questo possibile tenue confine e la insuperabile informazione incompleta che caratterizza l'intera, forse assai lunga, fase del licenziamento aprono ovviamente spazi a comportamenti opportunistici da parte dell'impresa, vale a dire a tentativi da parte dell'impresa di attribuire in modo pretestuoso il licenziamento a una colpa del lavoratore. L'opportunismo, occorre tuttavia ammettere, potrebbe anche essere assente: il *matching* è fallito, "le cose non hanno funzionato", ma le parti rifiutano responsabilità personali e il ricorso al giudice è il passo più probabile per dirimere la questione. È rilevante, poi, qui ben sottolineare che la complessità delle responsabilità individuali, che sotto le vecchie regole spesso conduceva, anche con mediazioni sindacali, ad "accordi" interni risolutivi, non consente più nelle regole dello schema di riforma proposto da Blanchard e Tirole una soluzione interna. Sotto le strette regole di questo schema una mediazione interna tra l'interesse dell'impresa a risolvere il rapporto di lavoro e l'interesse del lavoratore a mantenere il posto di lavoro diventa non più possibile.

La complessità delle responsabilità personali, la non trascurabile eventualità di comportamenti opportunistici da parte dell'impresa e i conseguenti ricorsi giudiziari pongono qualche rischio all'efficace perseguimento dell'obiettivo di ridimensionare il ruolo dei giudici. Il rischio è tanto più elevato quanto più probabili sono comportamenti opportunistici, i quali a loro volta sono tanto più probabili quanto più elevata è la *layoff tax* imposta all'impresa. Il ruolo dei giudici torna dunque ad assumere peso sia sotto l'aspetto della presumibile numerosità dei ricorsi giudiziari sia sotto l'aspetto dell'importanza del personale convincimento del giudice. La calibrazione della *layoff tax*, sottolineavo in Potestio<sup>(9)</sup>, dovrebbe porsi l'obiettivo di non fornire incentivi a comportamenti opportunistici, proprio al fine di perseguire efficacemente l'obiettivo del ridimensionamento del ruolo dei giudici.

Un aspetto più generale è, infine, coinvolto dalle nuove regole prospettate sui licenziamenti. La riduzione del ruolo dei giudici e dell'incertezza connessa al loro intervento non può che attenuare l'incidenza negativa che l'onere finanziario imposto sull'impresa all'atto del licenziamento, attraverso la

---

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

fissazione di una *layoff tax* o di una indennità fornita direttamente dall'impresa al lavoratore, eserciterà sulla creazione di nuovi posti di lavoro. L'effettivo ridimensionamento del ruolo dei giudici si presenta, insieme, come un auspicabile risultato della riforma e una condizione del suo successo. Approcciare decisioni di licenziamento socialmente efficienti senza pregiudizio sul tasso di creazione di nuovi posti di lavoro è in realtà la sfida che qualunque, specifica attuazione del disegno di riforma Blanchard-Tirole deve affrontare. La scelta della dimensione di quell'onere finanziario sull'impresa è una decisione cruciale in questa sfida, sia per l'impatto negativo che l'indennità può avere sulla creazione di nuovi posti di lavoro sia per il rischio di un mancato effettivo ridimensionamento dell'intervento dei giudici. E i due possibili effetti negativi, per i motivi che si sono sottolineati, si sostengono a vicenda.

#### **4. Il disegno di riforma di Blanchard-Tirole, il Codice semplificato del lavoro e il Jobs Act: quali relazioni?**

L'ispirazione e il legame tra il disegno di riforma di Blanchard e Tirole e il Codice semplificato del lavoro, nella versione del marzo 2014 curata da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi e alla cui elaborazione hanno in qualche modo partecipato numerosi studiosi ed esperti, sono fortissimi. Le coordinate dello schema Blanchard-Tirole sono integralmente recepite nel Codice semplificato. 1) Come in Blanchard-Tirole, i licenziamenti sono distinti in due categorie (articoli 2018-2019, versione A): licenziamenti disciplinari e licenziamenti per motivi economici, tecnici, organizzativi. 2) Nel Codice semplificato, la *layoff tax* prende la forma di una indennità corrisposta direttamente dall'impresa al lavoratore all'atto del licenziamento. La differenza è sostanzialmente irrilevante. 3) L'indennità fornita dall'impresa al lavoratore all'atto del licenziamento è corrisposta solo ai lavoratori licenziati per motivi economici, tecnici, organizzativi. 4) La natura della motivazione economica alla base del licenziamento, «né per quel che riguarda [...] la sussistenza, né per quel che riguarda [...] la idoneità», non è soggetta a «sindacato giudiziale, salvo il controllo, quando il lavoratore ne faccia denuncia, circa la sussistenza di motivi discriminatori determinanti, o motivi di mero capriccio, intendendosi per tali motivi futili totalmente estranei alle esigenze economiche, organizzative o produttive aziendali».

Rendere costosa per l'impresa la decisione di licenziamento attraverso un onere finanziario su di essa, qualunque ne sia la forma, imposto e determinato

per legge coglie il messaggio cruciale di Blanchard e Tirole e risponde all'obiettivo di fondo del loro schema di spingere le imprese verso decisioni socialmente efficienti di licenziamento. Il Codice semplificato recepisce appieno anche l'altra faccia o il secondo pilastro di questa impostazione, vale a dire la insindacabilità da parte del giudice della motivazione economica adottata nel licenziamento. Nel Codice il giudice può soltanto controllare se la motivazione economica nasconda un reale motivo discriminatorio o una sorta di "mero capriccio" dell'imprenditore.

Come si è ampiamente sottolineato nel paragrafo precedente, dal modello formale di Blanchard e Tirole non emergono indicazioni univoche sulla misura dell'onere finanziario imposto sulla decisione di licenziamento dell'impresa. La scelta è problema specifico di ogni eventuale adozione dello schema Blanchard-Tirole. La misura prevista dal Codice (per licenziamenti non disciplinari) è una «indennità pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio in azienda [...]».

C'è un ultimo aspetto da considerare per quanto riguarda il Codice semplificato. Laddove, a seguito di un licenziamento disciplinare impugnato con successo dal lavoratore, vi sia condanna alla ricostituzione del rapporto di lavoro, si stabilisce che ciascuna delle parti può «optare, in alternativa alla ricostituzione, per il pagamento a carico [dell'impresa] di un indennizzo sostitutivo [...]». Con questa opzione il Codice semplificato modifica in modo sostanziale e dunque supera l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Questo è un risultato per così dire autonomo rispetto alla adozione dello schema Blanchard-Tirole. Le *layoff taxes* dello schema Blanchard-Tirole e le indennità di disoccupazione fornite direttamente dall'impresa del Codice semplificato non superano di per sé le rigidità connesse alla possibilità di reintegrazione nel caso di licenziamenti disciplinari illegittimi. Le *layoff taxes* e le indennità di disoccupazione non hanno infatti a che vedere con i licenziamenti disciplinari. La possibilità della opzione per un indennizzo, in luogo della reintegrazione, oltre essere un effettivo, importante superamento dell'articolo 18, è una disposizione ulteriore, comunque assolutamente opportuna nell'ambito di una sostanziale adozione dello schema Blanchard-Tirole. Aggiungere, all'onere finanziario per i licenziamenti di natura economica, la reintegrazione per licenziamenti disciplinari rischierebbe infatti di appesantire ulteriormente i problemi della chiusura di un rapporto di lavoro. Contrasterebbe inoltre alquanto con la filosofia di uno schema che ha l'obiettivo di ridurre il ruolo dei giudici.

Vengo ora al secondo tema del paragrafo. La relazione tra lo schema di Blanchard e Tirole e le norme del primo decreto attuativo della legge delega n. 183/2014, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 dicembre scorso, è molto più complessa. Su questa relazione si proporranno qui solo iniziali considerazioni. La lettura di un economista di questo decreto porta a sottolineare in particolare aspetti legati agli articoli 3 e 6.

L'articolo 3 si occupa del licenziamento per giustificato motivo e giusta causa. L'articolo stabilisce che «il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro» ove si accerti che «non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa». La relativa sanzione è costituita da «due mensilità della ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità». Qualora tuttavia il licenziamento sia di natura disciplinare, si stabilisce la reintegrazione nel caso in cui «sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato».

Due considerazioni su questo articolo. L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, seppure con ulteriori specifiche, rimane dunque in piedi: le mediazioni politiche si sono evidentemente imposte. Di fatto si continua, così, a non voler prendere atto della complessità del rapporto di lavoro e a non scegliere di tutelare il lavoratore, al di fuori di contesti di discriminazione, tenendo comunque conto di possibili, gravi, personali e insondabili difficoltà a ricostituire il rapporto di lavoro. Di fatto questa scelta mal si integra in un corpo di regole sui licenziamenti ispirato allo schema di Blanchard e Tirole.

L'aspetto che mi sembra ancor più rilevante è l'attività del giudice per quanto riguarda gli estremi di un licenziamento con motivazioni economiche. L'espressione usata («non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo») non sembra proprio riferirsi all'accertamento se la motivazione economica nasconda o meno un intento discriminatorio o un mero capriccio dell'imprenditore. Le parole usate hanno una valenza molto più generale e generica. Esse implicano una qualche valutazione da parte del giudice sulla motivazione economica addotta: di rilevanza? di opportunità? e secondo quale criterio?

L'opera di valutazione del giudice sulla motivazione economica addotta contrasta in modo netto con uno dei due pilastri dello schema di Blanchard e Tirole: l'insindacabilità da parte del giudice della motivazione economica del licenziamento ove l'impresa sia disposta a sostenere l'onere finanziario imposto sulla sua decisione. Questa apertura alla rilevanza del ruolo dei



giudici viene di fatto assai mitigata con il successivo articolo 6, il quale presenta però altri problemi.

L'articolo 6 del decreto si ispira indubbiamente allo schema di Blanchard e Tirole e ne dà una libera applicazione, ben sintetizzata già dal suo titolo: *Offerta di conciliazione*. Senza operare distinzioni tra licenziamenti (usando le parole dell'articolo 3) per motivo oggettivo o soggettivo, si stabilisce nell'articolo che «il datore di lavoro può offrire al lavoratore [...] un importo [...] di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità». L'accettazione dell'importo «comporta l'estinzione del rapporto [...] e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento».

Diverse considerazioni si impongono su questo articolo. Innanzi tutto l'osservazione fatta nel paragrafo precedente circa la preclusione di fatto, con le *layoff taxes* dello schema Blanchard-Tirole, di “accordi” interni risolutivi del rapporto di lavoro, qui non è evidentemente più valida. L'articolo accompagna proprio la risoluzione di un rapporto di lavoro con il disegno di un possibile accordo interno, le cui coordinate sono però fissate per legge. Dunque l'articolo 6 è una libera (e interessante) applicazione dello schema Blanchard-Tirole nel senso che accoglie il principio dell'onere finanziario sulla decisione di licenziamento dell'impresa, ma lascia alle parti, data la decisione di licenziamento, la scelta di uniformarsi ad esso, in luogo di una scelta di inazione o di ricorso giudiziario.

La seconda considerazione riguarda un vantaggio della libera applicazione dell'articolo 6 dello schema Blanchard-Tirole. In Potestio<sup>(10)</sup> e nel paragrafo precedente si è ampiamente sottolineato il pericolo di comportamenti opportunistici da parte dell'impresa per evitare la *layoff tax*, attribuendo pretestuosamente il licenziamento a motivi disciplinari. Il tenue confine tra motivi disciplinari e motivi economici – si è sostenuto – lascia spazio a comportamenti opportunistici e i conseguenti, possibili ricorsi giudiziari da parte dei lavoratori riaprirebbero a loro volta spazio al ruolo dei giudici. La soluzione della conciliazione dell'articolo 6, per così dire, toglie ossigeno a comportamenti opportunistici dell'impresa e dunque a un corposo intervento dei giudici. L'articolo costituisce un forte incentivo a soluzioni interne. L'incertezza degli esiti giudiziari, forse territorialmente neppure uniforme, può rendere l'offerta di conciliazione la scelta meno costosa per l'impresa.

---

(10) P. POTESTIO, *A note on the swampy field of shirking and the Blanchard-Tirole design of employment protection*, cit.; P. POTESTIO, *Job Act e decisioni-indennità di licenziamento*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 2014.

In conclusione per quanto riguarda il ruolo dei giudici, laddove si giunga a un ricorso giudiziario gli orientamenti e le personali convinzioni del giudice conservano un notevole rilievo qualunque sia la motivazione, disciplinare o economica, del licenziamento (articolo 3). La numerosità degli interventi del giudice risulterà però presumibilmente assai ridotta dall'offerta di conciliazione dell'articolo 6.

La terza considerazione. L'offerta di conciliazione dell'art. 6 non distingue tra licenziamenti per motivo oggettivo e soggettivo, dunque è riferita ad entrambe le categorie. Il problema del tenue confine tra le due categorie è risolto inglobandole entrambe nella possibilità di offerta di conciliazione. La riduzione degli interventi dei giudici appare dunque pagare un prezzo: l'apertura della procedura di conciliazione anche ai licenziamenti disciplinari ridurrà sì la numerosità dei ricorsi giudiziari ma avrà un'incidenza negativa sul costo atteso del lavoro. A parità di salario, l'onere finanziario sulla decisione di licenziamento fa salire il costo atteso del lavoro. L'estensione della conciliazione ai licenziamenti disciplinari, forse inevitabile una volta scelta la strada della conciliazione, amplia naturalmente l'incidenza negativa sul costo atteso del lavoro. Inoltre, se comportamenti opportunistici dell'impresa appaiono sostanzialmente superati dall'articolo 6, non si possono escludere comportamenti opportunistici da parte dei lavoratori, in considerazione del fatto che la penalizzazione di un impegno carente diventa ora più incerta. Insomma l'articolo 6 del decreto non è esattamente un incentivo all'*effort*! Entrambe le osservazioni, l'incidenza negativa sul costo atteso del lavoro e la maggiore incertezza sulla penalizzazione di un carente impegno del lavoratore, inducono a qualche perplessità sulla misura richiamata dell'importo della conciliazione. La misura massima dell'importo non è lontana dalla sanzione massima per un licenziamento illegittimo.

Avviandomi a qualche prima considerazione conclusiva, similarità e differenze rispetto allo schema Blanchard-Tirole emergono dagli articoli analizzati. La possibilità di reintegrazione, seppure per circoscritti licenziamenti disciplinari, non ha nulla a che vedere con il progetto di Blanchard e Tirole e riafferma una rigidità, espressione soltanto di una visione essenzialmente conflittuale del rapporto di lavoro <sup>(11)</sup>. L'applicazione di un onere finanziario sulla decisione di licenziamento dell'impresa viene in qualche modo attenuata, lasciandola in sostanza a una mediazione interna. L'obiettivo di fondo di Blanchard e Tirole di favorire decisioni efficienti di

---

(11) Una lettura della influenza di una visione conflittuale del rapporto di lavoro sulle norme del mercato del lavoro è proposta in P. POTESTIO, *L'occupazione in Italia dal 1970 al 2003*, in *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile 2005, III-IV.

licenziamento risulta parallelamente attenuato, ma indubbiamente il principio è accolto. Una (interessante) differenza tra lo schema Blanchard-Tirole (e il Codice semplificato del marzo 2014) e lo schema del decreto va poi considerata. I due schemi presentano due possibili, diverse debolezze, la cui considerazione negli aspetti applicativi sarebbe assai opportuna. Il punto debole di Blanchard-Tirole si lega a comportamenti opportunistici dell'impresa che finiscano per lasciare un consistente ruolo ai giudici. Il punto debole del decreto si lega all'ampliamento della negativa incidenza sul costo atteso del lavoro.

In Potestio <sup>(12)</sup> si è sottolineata la rilevanza della concreta ingegneria dell'applicazione dello schema Blanchard-Tirole per il successo della riforma proposta. La concreta scelta della misura dell'onere finanziario sulla decisione di licenziamento è comunque il nodo cruciale. Spingere le imprese verso decisioni efficienti di licenziamento senza pregiudizio sulla creazione di nuovi posti di lavoro è la sfida che si pone a una riforma impostata sulla costosità della decisione di licenziamento, qualunque sia lo specifico schema della riforma, dunque sia nello schema base Blanchard-Tirole sia nella libera elaborazione del decreto. Su un piano puramente astratto, in quale dei due schemi si collochino le probabilità maggiori di successo, date le diversità sottolineate, è lasciata qui questione aperta.

---

<sup>(12)</sup> P. POTESTIO, *A note on the swampy field of shirking and the Blanchard-Tirole design of employment protection*, cit.; P. POTESTIO, [\*Job Act e decisioni-indennità di licenziamento\*](#), cit.

## Legge di stabilità e Province

di Luigi Oliveri

La legge di stabilità 2015 inaugura un inedito sistema di ricollocazione per circa 20 mila dipendenti delle Province, puntando sull'applicazione, ma con rilevanti modifiche, della riforma Madia.

Il Parlamento ha sostanzialmente rifiutato di seguire la strada tracciata dalla riforma delle Province contenuta nella legge n. 56/2014 (nota come legge Delrio), che ha previsto passaggi complessi, ma logici:

- a) costituzione di Osservatori regionali per definire con le Province costi, finanziamenti e personale addetto riferiti alle funzioni provinciali da trasferire a Regioni o Comuni, o da lasciare alle Province;
- b) definizione, da parte delle Regioni, delle funzioni da trasferire e specificazione di quali enti dovessero subentrare alle Province;
- c) attribuzione agli enti destinatari delle risorse necessarie alle singole funzioni trasferite;
- d) riduzione conseguente delle spese provinciali, connesse alle sole funzioni fondamentali residue.

In questo modo, si sarebbe ottenuto il risultato di spostare le funzioni da un ente all'altro, col personale connesso, in modo da non perdere la qualità dei servizi erogati e mantenere la proporzione delle risorse dedicate alle Province. In più, con la garanzia della continuità nel lavoro dei dipendenti provinciali, meglio esplicitata dall'articolo 1, comma 96, lettera *a* <sup>(1)</sup>, della legge n. 56/2014.

---

<sup>(1)</sup> Se ne riporta il contenuto: «il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale,

Questo schema, tuttavia, non assicurava uno dei risultati posti a giustificazione del pesante intervento riformatore: il risparmio sulle spese delle Province, che pure era stato quantificato, in virtù di non precisate stime, in 2-3 miliardi.

La legge di stabilità 2015 ha invertito sostanzialmente l'ordine logico visto prima. Senza attendere gli esiti dei lavori degli Osservatori e il riordino delle funzioni, ha anticipato per le Province la riduzione della spesa dovuta alle funzioni da trasferire, in due modi:

1. imponendo di trasferire allo Stato un miliardo nel 2015, 2 miliardi nel 2013 e 3 miliardi nel 2017, considerando forfettariamente tale cifra finale la spesa connessa alle funzioni non fondamentali da trasferire ad altri enti;
2. imponendo il taglio lineare dei costi delle dotazioni organiche a) del 50% della dotazione vigente alla data del 9 aprile 2014 per le Province; b) del 30% della dotazione vigente alla data del 9 aprile 2014 per città metropolitane e Province montane.

Il secondo intervento di fatto pone nel nulla le previsioni della legge Delrio, basate sulla connessione tra funzioni e personale provinciale trasferito. La legge di stabilità sortisce l'effetto di mettere in sovrannumero, appunto *ex lege*, circa 20 mila dipendenti, prevedendo per loro un percorso di eventuale transito in mobilità verso altri enti, non necessariamente connesso al trasferimento anche delle funzioni non fondamentali delle Province.

Si dà, dunque, l'addio alla mobilità di tipo speciale prevista dalla legge n. 56/2014, per aprire un processo di mobilità regolato, nella sostanza, dalle nuove disposizioni previste dal decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, pur introducendo evidenti deroghe perfino a tale riforma.

In conseguenza della legge di stabilità, infatti, vengono del tutto azzerati per gli anni 2015 e 2016 i sia pur molto limitati effetti della c.d. "staffetta generazionale" previsti dalla riforma Madia. Ciò perché, allo scopo di favorire a) l'immissione in servizio dei vincitori dei concorsi inseriti in graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità; b) la ricollocazione dei dipendenti provinciali in sovrannumero, la legge di stabilità blocca totalmente i concorsi per Regioni, Comuni ed amministrazioni statali (ad eccezione del personale non amministrativo dei comparti Sicurezza, Difesa

---

secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti precedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge».

e Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del comparto Scuola, Afam ed enti di ricerca). Così da permettere la copertura delle vacanze di organico mediante appunto le uniche due forme di assunzione in ruolo con contratti a tempo indeterminato ammesse nel biennio.

Quindi gli effetti di mitigazione dei vincoli al *turnover* previsti dal decreto-legge n. 90/2014 vanno sostanzialmente perduti. Infatti, se si fosse operato nel rispetto della legge Delrio, Regioni, Comuni ed amministrazioni statali avrebbero potuto effettuare le nuove assunzioni a maglie un po' meno strette, pur assorbendo i dipendenti delle Province, in quanto le Province avrebbero trasferito le risorse per sostenere la spesa del personale. L'imposizione dei versamenti coatti delle Province al bilancio dello Stato, invece, impedisce loro di finanziare la spesa di personale dei dipendenti posti in sovrannumero. Quindi, Regioni, Comuni ed amministrazioni statali, se assumessero per concorso ed in aggiunta acquisissero i 20 mila dipendenti provinciali in sovrannumero, dovrebbero addossarsi un maggior onere di spesa di personale di circa 820-850 milioni.

Sicché, la legge finanziaria:

- a) blocca per 2 anni le assunzioni a tempo indeterminato mediante concorsi *ex novo*;
- b) fa rientrare nei limiti di spesa per *turnover* non solo le assunzioni dei vincitori dei concorsi, ma anche l'assunzione mediante mobilità dei dipendenti provinciali.

Per le Regioni e gli enti locali, nel 2015, il tetto di spesa per le assunzioni è del 60% del costo del personale cessato gli anni precedenti. Poniamo, allora, che tale costo del personale cessato sia stato pari a mille euro. Di questi, solo 600 potrebbero essere spesi per assumere nuovo personale. 400 andrebbero risparmiati. Poniamo, ancora, che un ente locale abbia graduatorie valide dalle quali attingere vincitori di concorso, per un costo complessivo di 300 euro. Dei 600 disponibili, dunque, in via prioritaria dovrebbe destinarne 300 ai vincitori di concorso e solo i restanti 300 per acquisire in mobilità i dipendenti provinciali.

In teoria, allora, il meccanismo di riassorbimento abbasserebbe troppo la capacità di spesa delle amministrazioni. Per questa ragione, allora, la legge di stabilità stabilisce che «Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015». In termini più semplici, quei 400 euro esemplificati prima potrebbero essere destinati per le assunzioni in mobilità del personale provinciale, in modo da elevare le probabilità di ricollocazione.

Si opera, come si nota, una deroga molto rilevante alle disposizioni sulla mobilità introdotte dal decreto-legge n. 90/2014 con la novellazione dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001. Si nota, dunque, che l'intervento sulle Province diffonde le sue conseguenze ben oltre i confini del semplice riordino delle funzioni.

Tuttavia, il passaggio dei dipendenti provinciali in sovrannumero verso altre amministrazioni non è né semplice, né immediato. Ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, infatti, la mobilità "obbligatoria" del personale può avvenire, tra enti diversi, solo previo un accordo tra loro. Oppure, sulla base di criteri stabiliti dal «decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa, ove necessario, in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», approvato il quale è possibile dare corso alle mobilità tra enti anche senza loro preventivo accordo. Infatti, la legge di stabilità prevede che il decreto in argomento sia approvato entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore: solo una volta vigente il decreto sarà possibile attivare realmente le mobilità del personale provinciale in sovrannumero.

L'intero processo, tuttavia, sconta il problema della deviazione brusca dalla via inizialmente intrapresa, quella, cioè, della mobilità guidata dalla connessione tra attività lavorativa dei dipendenti provinciali e funzioni trasferite.

Come rilevato sopra, la mobilità innescata dalla legge di stabilità è sostanzialmente avulsa dal riordino delle funzioni. Il che significa che il personale delle Province potrà passare presso Regioni, Comuni ed amministrazioni statali anche prescindendo dalla sua adibizione ad attività connesse alle funzioni non fondamentali, da passare ad enti diversi dalle Province. Infatti, a meno che il citato decreto previsto dall'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 non disponga diversamente, le mobilità avverranno verosimilmente sulla base dell'iniziativa individuale di ciascuno dei dipendenti soprannumerari, che si segnalerà agli enti obbligati a pubblicizzare le proprie disponibilità di organico, per chiedere il trasferimento. In conseguenza di ciò, gli enti che acquisiranno le funzioni provinciali potrebbero doverle gestire con una dotazione finanziaria e di personale inferiore a quella necessaria o, comunque, storicamente utilizzate dalle Province (peraltro, molto basse di per sé). E per i dipendenti in sovrannumero non vi sarà una linea precisa: sembra, oggi, che potranno chiedere il passaggio in mobilità alle amministrazioni più disparate, senza chiari criteri, ma in relazione unicamente ai fabbisogni particolari di ciascun ente.

È piuttosto chiaro che si sarebbe dovuto innescare il processo di mobilità solo dopo aver effettuato una ricognizione di quali e quanti posti fossero disponibili presso le amministrazioni e non prima. Per esempio, le Regioni vengono indicate come un'opportunità di sbocco lavorativo per i dipendenti in mobilità. Ma è chiaro che detta opportunità è piuttosto concreta per i dipendenti delle Province dei Capoluoghi di Regione, presso i quali sorgono le sedi degli uffici regionali. Lo è molto meno per i dipendenti delle altre Province, nelle quali le sedi regionali sono molto piccole o quasi inesistenti.

La dimensione delle Province e la loro collocazione territoriale differenziano molto anche le opportunità di ricollocazione presso le amministrazioni periferiche dello Stato, presenti, come noto, in modo più massiccio ancora una volta nei Capoluoghi di Regione o, comunque, presso zone di una certa densità di popolazione, ma molto più rarefatte da altre parti.

Risulta evidente, allora, che il criterio della distanza di non oltre 50 chilometri dal luogo di lavoro, per la mobilità obbligatoria, non potrà essere rispettato per tutti. Insomma, non vi sono realtà logistiche e territoriali uniformi, così da assicurare un percorso lineare per tutti i 20 mila dipendenti provinciali interessati; inevitabilmente le opportunità di ricollocazione di alcuni saranno molto inferiori a quelle di altri e viceversa.

C'è anche il problema dei criteri che saranno utilizzati per le mobilità. Gli enti destinatari come si comporteranno? Faranno procedure selettive? Si baseranno solo su colloqui? Utilizzeranno un criterio cronologico?

La mancanza di una pianificazione preventiva è evidente. Come è evidente anche l'assenza di una stima concreta della capacità di assorbimento di 20 mila persone in soli 2 anni. Il comparto Regioni/enti locali, dispone la legge di stabilità, dovrebbe avere il ruolo principale nella ricollocazione dei dipendenti delle Province. Ma, guardando i dati delle assunzioni in questo comparto negli anni 2012 e 2013, si scopre che in media sono state fatte solo 4.400 assunzioni circa.

Solo le amministrazioni statali, allora, possono realmente garantire una ricollocazione efficace. Ma se molti dipendenti delle Province dovessero andare a lavorare presso gli uffici giudiziari, fermo rimanendo che ciò potrebbe essere estremamente utile all'asfittica organizzazione dei tribunali, è evidente che le funzioni non fondamentali delle Province rimarrebbero prive di un significativo numero di lavoratori che prima le presidiavano. Con quali conseguenze, poi, sulla qualità dei servizi da rendere è tutto da capire.

Il problema delle ricollocazioni potrebbe essere in gran parte reso meno rilevante se realmente i circa 7.600 dipendenti provinciali addetti ai servizi per il lavoro confluissero presso l'Agenzia nazionale per l'occupazione, prevista



dalla legge n. 183/2014. Vi sarebbe, infatti, una ricollocazione certa di una relevantissima percentuale dei dipendenti in esubero.

Ma, non mancano dubbi anche in questo caso. Il primo: la legge n. 183/2014 dispone che l’Agenzia sorga ad invarianza di costi. Ma solo il personale provinciale costa tra i 210 e i 250 milioni di euro; se poi si calcolano i costi di gestione delle attività dei servizi, la spesa complessiva salirebbe a circa 445 milioni di euro <sup>(2)</sup>. Chi se ne farebbe carico? Le Province, già caricate del peso di oltre 3 miliardi di risorse da girare allo Stato non potrebbero di certo. L’Agenzia potrebbe realmente acquisire il sistema dei servizi per il lavoro sin qui gestito dalle Province solo se utilizzasse appunto parte dei soldi che le Province a partire dal 2015 sono obbligate a versare allo Stato, allo scopo di finanziare l’Agenzia.

È facilmente intuibile, comunque, che per tutto questo occorrerà tempo, molto tempo. Nelle more, il personale provinciale rimarrebbe, in sovrannumero, ancora a carico delle Province, nel frattempo deprivate della possibilità di sostenere la spesa del personale e sull’orlo del dissesto.

Accanto, allora, alla precisazione dei criteri delle misure per ricollocare il personale, occorrerà introdurre disposizioni finanziarie per derogare alle regole del Patto di stabilità e del dissesto degli enti locali, indispensabili per accompagnare il riordino delle funzioni e la mobilità del personale, senza il paradosso di scompensi irrimediabili.

Sta di fatto, comunque, che il percorso di ricollocazione disegnato dalla legge di stabilità è talmente complesso, che essa stessa contempla espressamente l’eventualità di una mancata complessiva ricollocazione dei 20 mila in sovrannumero al 31 dicembre 2016, tanto da disporre espressamente la messa in disponibilità, ai sensi dell’articolo 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo n. 165/2001.

Dunque, la questione non è da porre in termini di garanzia che davvero “tutti” i dipendenti provinciali saranno ricollocati (considerando anche il pensionamento di circa 3 mila dipendenti da qui al 2016 che abbassa un po’ il fabbisogno), ma di quanti dipendenti saranno destinati alla disponibilità ed al licenziamento dopo i 24 mesi di disponibilità.

---

<sup>(2)</sup> Si veda STAFF DI STATISTICA STUDI E RICERCHE SUL MERCATO DEL LAVORO (a cura di), *La spesa per i servizi pubblici per il lavoro in Europa ed in Italia*, Italia Lavoro, 2013.

## ***Jobs Act, lavoro autonomo e partite IVA***

di Giuliano Cazzola

Non vi è alcun cambiamento di linea per i titolari di partita IVA. Nei loro confronti il “nuovo” non avanza. È bene ricordare che la legge n. 92/2012 aveva introdotto dei “criteri di legittimità” molto rigorosi, improntati alla cultura del sospetto che caratterizzava la riforma Fornero fin dall’inizio. Anche con riferimento ai titolari di **partita IVA**, infatti, era prevista una presunzione di subordinazione, nel caso di rapporti che durassero più di 6 mesi, se un singolo committente garantiva almeno il 75% dei corrispettivi su base annua, pur in presenza di rapporti con più committenti e qualora fossero usate strutture messe a disposizione da parte del committente.

Nel corso dell’iter legislativo furono apportate talune modifiche di alleggerimento. Le presunzioni sulla natura abusiva del rapporto professionale, pertanto, non si applicavano in presenza di un profilo soggettivo del titolare connotato dalla significatività del percorso formativo o delle competenze e dalla adeguatezza del reddito generato dal rapporto (almeno 1,25 volte il minimo previdenziale per il lavoro autonomo, e cioè circa 18 mila euro su base annua, poi elevata a 2 anni consecutivi). Le stesse presunzioni non si applicavano, inoltre, nei casi di operatori la cui attività professionale prevedeva per via normativa l’iscrizione a ordini, registri, albi o elenchi. Le presunzioni erano state corrette in tutt’e tre le voci, aumentando sia il dato remunerativo (all’80%), sia la durata (a 8 mesi) e introducendo la nozione di “postazione fissa”.

In quel medesimo contesto – alla fine della XVI Legislatura – vi era stato un intervento di natura previdenziale. La norma riguarda i collaboratori e le partite IVA iscritti in via esclusiva alla Gestione separata per cui è previsto nella legge un incremento dell’aliquota contributiva di ben 6 punti, dal 27 al 33%, a partire dal 2013 in ragione di un punto all’anno (con l’aggiunta della

aliquota dello 0,72% per le altre prestazioni previdenziali diverse dalla pensione). L'inizio dell'incremento venne posticipato di un anno. Come compensazione fu accelerata l'andata a regime – gradualmente dal 18 al 24% ma con una partenza più sostenuta pari a 2 punti – degli iscritti in possesso di un'altra posizione previdenziale prevalente.

La legge di stabilità per il 2015 non si è limitata a non confermare il rinvio dell'incremento di aliquota contributiva come aveva fatto il Governo Letta per il 2014, ma, come vedremo, ha modificato anche il regime fiscale del lavoro autonomo. Cominciamo dal primo aspetto.

Per quanto riguarda il versante contributivo i contributi dei professionisti iscritti in via esclusiva alla Gestione separata aumenteranno dal 27 al 30% (oltre allo 0,72% per altre prestazioni), raggiungendo una soglia nettamente superiore a quanto verseranno a regime tutti gli altri lavoratori autonomi (al massimo arriveranno, a regime, al 24%) e ampliando la distanza anche rispetto ai dipendenti (se si usa lo stesso sistema di calcolo). Distanze ancora più ampie si verificano con la previdenza delle professioni “ordinistiche” organizzata nelle casse c.d. privatizzate. Va ricordato che il prelievo contributivo, per i titolari di partita IVA e per gli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata è destinato a raggiungere il 33% all'inizio del 2018 (oltre ovviamente allo 0,72%).

Per quanto riguarda il nuovo regime fiscale introdotto dalla legge di stabilità, si applicherà un'imposta sostitutiva del 15% (anziché del 5%). Ma la legge modifica anche:

- la soglia di fatturato che definisce l'area di applicazione dei minimi, che andrà da un minimo di 15 mila euro ad un massimo di 40 mila euro;
- il modo di calcolare i costi. Questi ultimi non saranno definiti sulla base delle spese effettivamente sostenute ma in base a coefficienti presuntivi di redditività (ad esempio un coefficiente dell'80% applicato ad un fatturato di 10 mila euro indica che si presume che le spese siano state di 2 mila euro). Quanto più bassa è la percentuale di redditività tanto minore sarà la base di applicazione dell'imposta.

Sia la soglia di fatturato, sia i coefficienti di redditività saranno diversi a seconda del settore di attività.

La tabella successiva dà appunto indicazioni su questi due parametri per i diversi settori.

Gruppo di settore	Codici attività Ateco 2007	Valore soglia dei ricavi/compensi	Coefficiente di redditività
Industrie alimentari e delle bevande	(10 – 11)	35.000	<b>40%</b>
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	45 – (da 46.2 a 46.9) – (da 47.1 a 47.7) – 47.9	40.000	<b>40%</b>
Commercio ambulante di prodotti alimentari e bevande	47.81	30.000	<b>40%</b>
Commercio ambulante di altri prodotti	47.82 – 47.89	20.000	<b>54%</b>
Costruzioni e attività immobiliari	(41 – 42 – 43) – (68)	15.000	<b>86%</b>
Intermediari del commercio	46.1	15.000	<b>62%</b>
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	(55 – 56)	40.000	<b>40%</b>
Attività professionali, scientifiche, tecniche, sanitarie, di istruzione, servizi finanziari ed assicurativi	(64 – 65 – 66) – (69 – 70 – 71 – 72 – 73 – 74 – 75) – (85) – (86 – 87 – 88)	15.000	<b>78%</b>
Altre attività economiche	(01 – 02 – 03) – (05 – 06 – 07 – 08 – 09) – (12 – 13 – 14 – 15 – 16 – 17 – 18 – 19 – 20 – 21 – 22 – 23 – 24 – 25 – 26 – 27 – 28 – 29 – 30 – 31 – 32 – 33) – (35) – (36 – 37 – 38 – 39) – (49 – 50 – 51 – 52 – 53) – (58 – 59 – 60 – 61 – 62 – 63) – (77 – 78 – 79 – 80 – 81 – 82) – (84) – (90 – 91 – 92 – 93) – (94 – 95 – 96) – (97 – 98) – (99)	20.000	<b>67%</b>

Al limite inferiore dei 15 mila euro ci sono i freelance (le attività professionali), al limite superiore dei 40 mila i commercianti, baristi e ristoratori; la percentuale di redditività presunta sarà pari al 78% per i primi e al 40% per i secondi.

La lettura dei dati economici completa il quadro, dando conto di come andranno distribuiti i tanto decantati 800 milioni di minor prelievo. A questo proposito è utile una tavola contenuta in uno dei tanti allegati riportata di seguito.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IRPEF	-409,7	-372,3	-335,0	-297,6	-260,3	-222,9
Addizionale regionale	-38,0	-34,4	-30,8	-27,2	-23,6	-20,0
Addizionale comunale	-13,3	-12,0	-10,8	-9,5	-8,3	-7,0
IRAP	-13,3	-13,3	-13,3	-13,3	-13,3	-13,3
Sostitutiva regime forfetario	367,1	392,9	418,6	444,3	470,0	495,8
Sostitutiva regime fiscale di vantaggio (LM_11_01)	-1,3	-35,2	-69,2	-103,1	-137,0	-171,0
Sostitutiva 1.388/2000 (RE_22_02)	-0,6	-0,9	-1,1	-1,3	-1,6	-1,8
Sostitutiva 1.388/2000 (RG_30_02)	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0	-1,1	-1,2
IVA	-241,6	-233,7	-225,7	-217,8	-209,9	-201,9
Contributi previdenziali	-519,2	-554,8	-590,4	-625,9	-661,5	-697,1
<b>Totale</b>	<b>-870,6</b>	<b>-864,5</b>	<b>-858,6</b>	<b>-852,4</b>	<b>-846,6</b>	<b>-840,4</b>

*Milioni di euro*

La parte più consistente (60%) dell'impegno statale stimato andrà a coprire una misura che elimina i minimi contributivi previdenziali per artigiani e commercianti (520 milioni su 870 nel 2015). Si è intervenuto per alleggerire la posizione previdenziale di commercianti e artigiani, ma non per bloccare l'aumento dei contributi per gli iscritti alla Gestione separata Inps.

Un'altra voce di spesa rilevante è la riduzione dell'introito IVA (240 milioni), legata all'ampliamento dell'area di esonero dall'IVA previsto dal regime dei minimi. Un esonero che, quando riguarda attività rivolte al consumo finale, determina una riduzione delle entrate fiscali. Diverso è l'esonero IVA per attività vendute alle imprese, perché blocca il processo che scarica l'imposta a valle (l'IVA non versata dal lavoratore autonomo non va a ridurre l'IVA a debito dei committenti, e c'è quindi una compensazione). Anche questa è dunque una voce a vantaggio dei lavoratori autonomi più tradizionali. La parte legata alle imposte sul reddito è invece residuale, e soprattutto è destinata a diventare una voce attiva, quando l'attuale regime (che sopravvive per chi c'è già, grazie ad una clausola di salvaguardia) sarà superato completamente. La sostituzione del vecchio regime con il nuovo comporterà un risparmio e, poiché, come abbiamo visto, non agirà allo stesso modo per tutti, ma sarà più sfavorevole per i freelance, possiamo concludere che l'impegno dello Stato a favore di questa categoria non solo non aumenterà, ma diminuirà sensibilmente.

In sintesi, la legge di stabilità interviene anche a sostegno del lavoro autonomo, ma solo con riferimento al lavoro autonomo più tradizionale (artigiani e commercianti), con misure che riducono i contributi previdenziali e ampliano la soglia di applicazione del regime dei minimi. Non si prova neppure a distinguere entro il lavoro autonomo, ad individuare chi effettivamente evade e chi no, magari premiando chi è completamente rintracciabile nei pagamenti. Al contrario, con la legge di stabilità si sceglie di

premiare il lavoro autonomo tradizionale, rivolto alle persone e quindi a maggior rischio di evasione fiscale, con un ampliamento dell'applicazione di un regime fiscale, che, tra le altre cose, prevede l'esclusione dagli studi di settore.

## **Il TFR anticipato**

di Giuliano Cazzola

Con il voto della Camera sul medesimo testo approvato tumultuosamente del Senato arriva in porto la legge di stabilità per il 2015. Montecitorio, in occasione della prima lettura, aveva affidato a Palazzo Madama alcune modifiche – anche in materia previdenziale – che alla fine sono state possibili in modo estremamente limitato e indiretto. Ci riferiamo, da un lato, alla questione del tfr in busta paga e della tassazione dei rendimenti delle forme di previdenza complementare; dall’altro, dell’aliquota da applicare ai rendimenti delle risorse investite dalle Casse dei liberi professionisti. Il livello della tassazione è rimasto invariato: il 20 (era l’11,5%) per la previdenza privata; il 26% per le Casse. Per il tfr resta stabilito il 17% come già in prima lettura alla Camera. Il Senato è riuscito soltanto ad alleggerire, parzialmente, l’onere del prelievo attraverso il riconoscimento di un credito di imposta nel caso di impiego “virtuoso” delle risorse. Infatti, a decorrere dal 2015 vengono introdotti due crediti d’imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria (Casse di previdenza private) e dei fondi pensione. Il credito d’imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria è pari alla differenza tra l’ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento (aliquota così elevata, a decorrere dal 2015, dall’articolo 3 del decreto-legge n. 66/2014) e l’ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con decreto del MEF. Il credito d’imposta a favore dei fondi pensione è pari al 9 per cento del risultato netto maturato assoggettato a imposta sostitutiva (elevata al 20 per cento dalla legge di stabilità) a condizione che un ammontare corrispondente al risultato netto maturato assoggettato alla detta imposta sostitutiva sia

investito in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con decreto del MEF. Con il decreto del MEF saranno anche stabilite le condizioni, i termini e le modalità di fruizione del credito d'imposta al fine del rispetto del limite di spesa (80 milioni) e al relativo monitoraggio. Come si vede, oltre ad una compensazione parziale dell'incremento della imposizione fiscale sui rendimenti, opera, per il credito di imposta, anche un limite quantitativo di spesa, esaurito il quale non sarà più possibile usufruirne. Peraltro restiamo dell'avviso che i fondi pensione e le Casse debbano preoccuparsi, prioritariamente, di tutelare i loro iscritti e non di salvare la Patria con investimenti non sufficientemente garantiti. Poi, abbiamo avuto occasione di ribadirlo altre volte, ma vale la pena di ripeterlo nuovamente: tra le due misure – ambedue criticabili – vi è una differenza sostanziale. Mentre la tassazione a carico degli enti di previdenza obbligatoria (le Casse privatizzate) colpisce l'ammontare complessivo delle risorse poste a garanzia, nel tempo, della liquidazione delle pensioni, il maggior prelievo sui rendimenti dei fondi pensione e forme similari interviene direttamente sul montante contributivo (determinato attraverso i versamenti e i loro rendimenti) su cui, a suo tempo e su base attuariale, sarà calcolato l'assegno. In sostanza, in materia di previdenza, il governo dimostra di non avere una strategia. La scelta che ha ispirato l'intera operazione del tfr in busta paga è stata quella di incrementare, nell'immediato, il reddito a disposizione delle famiglie proprio quando è forte e prevalente la loro propensione (lo ha riconosciuto lo stesso premier Renzi in una recentissima intervista televisiva) a risparmiare e ad accantonare liquidità, piuttosto che a spendere e a consumare. Proprio perché il possibile svincolo della liquidazione metteva, almeno in parte, a rischio l'ammontare delle risorse (riguardanti il tfr inoptato nelle aziende da 50 e più dipendenti) che confluivano, come entrate correnti, nel Fondo tesoro gestito dall'Inps, il governo ha ritenuto necessario ricorrere, a copertura, ad una maggiore tassazione del risparmio previdenziale, ignorando la sua funzione essenziale e creando non pochi problemi ad un settore – quello della previdenza a capitalizzazione – fino ad ora ritenuto di rilevanza strategica, bisognoso di interventi di sostegno, piuttosto che di un colpo alla nuca (lo affermiamo, alla faccia di quanti sostengono che è "liberale" lasciare ai lavoratori la facoltà di decidere dei loro soldi). A fronte di questo "cambiamento di verso" repentino nella legge di stabilità ve ne è stato un altro di segno ugualmente inquietante che non ha trovato alcuna correzione al Senato, nonostante che, nel dibattito, si fosse affacciata qualche ipotesi in tal senso (peraltro discutibile). Si tratta del famoso "emendamento Gnecci" che, in pratica, ha ripristinato il pensionamento di anzianità (cancellando quel simulacro di disincentivo



previsto dalle legge Fornero per chi se ne avvaleva prima di aver compiuto 62 anni) fino a tutto il 2017. Con il pretesto delle “pensioni d’oro” è stata inserita, inoltre, la clausola di garanzia non utilizzata nel 2011, in forza della quale nessuno potrà conseguire – attraverso il calcolo contributivo pro rata – un trattamento superiore a quello che avrebbe percepito sulla base delle regole vigenti prima della riforma Fornero (ovvero con l’applicazione del calcolo retributivo): una scelta opinabile, ma che rispettiamo. Troviamo, invece, assurdo che, dal 2015, sia tagliato dalla pensione l’eventuale bonus derivante dall’applicazione del calcolo contributivo a chi è già andato in quiescenza. I beneficiari (alti burocrati, docenti, magistrati, in particolare) sono accusati di essere rimasti in servizio proprio per assicurarsi, grazie a quanto consentiva apertamente la legge del 2011, una pensione più elevata. Il che, in Italia, sembra offendere il comune senso del pudore. In sostanza, da noi, dovrebbero essere puniti non solo i “furbetti”, ma anche gli “stakanovisti”: sia quelli (e sono tanti) che una “pensione d’oro” l’hanno ottenuta facendo lobby; sia coloro che se la sono guadagnata, alla luce del sole e in modo conforme alle leggi, lavorando più a lungo, grazie a doti di talento e professionalità. Un’ultima considerazione riguarda l’“aggancio in orbita” – mancato – tra il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (di cui al *Jobs Act*) e il bonus (fino a 8 mila euro) per le assunzioni che avrebbe dovuto favorirne il decollo. Con tutta la buona volontà per il varo del decreto legislativo recante il contratto di nuovo conio si andrà – bene che vada – alla fine del prossimo mese di gennaio, mentre l’incentivo entrerà in vigore all’inizio dell’anno. Tenuto conto che il beneficio sarà operante solo per le assunzioni avvenute nel 2015, anche la perdita di un solo mese produrrà qualche effetto.

## TFR in busta paga

a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati

In materia di **trattamento di fine rapporto la legge di stabilità prevede:**

- l'**erogazione delle quote di TFR maturando in busta paga** in via sperimentale (per il periodo 1° marzo 2015-30 giugno 2018) per i lavoratori dipendenti del settore privato, con sottoposizione al regime di **tassazione ordinaria**;
- che quote di TFR maturando erogate in busta paga al lavoratore **non concorrano al calcolo del reddito** complessivo rilevante per verificare la spettanza della **detrazione** (c.d. “bonus 80 euro”);
- un **finanziamento** per i datori di lavoro che non intendano erogare immediatamente le quote di TFR maturando con proprie risorse, prevedendo in particolare specifiche discipline per l'accesso al credito per i datori di lavoro con meno 50 dipendenti che optino o meno per il richiamato finanziamento;
- l'**obbligo**, per i datori di lavoro, di seguire una specifica **procedura** per accedere al predetto finanziamento;
- l'istituzione, presso l'Inps, di un **Fondo di garanzia** per l'accesso ai finanziamenti per i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti che non intendano erogare immediatamente le quote di TFR maturando con risorse proprie;
- l'**emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** contenente le modalità di attuazione delle disposizioni dell'articolo in esame, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti e della garanzia dello Stato come prestatore di ultima istanza, da emanare entro il **31 gennaio 2015**;

- che ai maggiori compiti derivanti per l'Inps dalle disposizioni in esame si provveda con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il **comma 1, lettera a** (introducendo il comma *756-bis* all'articolo 1 della legge n. 296/2006), prevede l'**erogazione** (in via **sperimentale** e per il periodo **1° marzo 2015-30 giugno 2018**) di quote del TFR maturando come **parte integrativa della retribuzione** (liquidata mensilmente) per i **dipendenti del settore privato** (esclusi i lavoratori domestici e quelli del settore agricolo) a **condizione** che abbiano un rapporto di lavoro in essere da **almeno 6 mesi** presso il medesimo datore di lavoro (entro i termini individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono definite le modalità di attuazione dell'articolo in esame).

*Si segnala, al riguardo, che la disciplina del TFR è applicabile anche ai pubblici dipendenti (su base opzionale per gli assunti fino al 31 dicembre 2000, obbligatoriamente per gli assunti dopo tale data).*

L'erogazione avviene in seguito a **manifestazione** (si suppone esplicita) di **volontà** da parte del lavoratore e, se esercitata, la scelta è **irrevocabile** fino al termine del periodo sperimentale (30 giugno 2018). All'atto di manifestazione della volontà, il lavoratore deve aver maturato almeno 6 mesi di attività presso il datore di lavoro che eroga la quota di TFR maturando (nel caso in cui non ci sia espressione di volontà rimane fermo quanto stabilito dalla disciplina vigente in materia).

La quota di TFR maturando è da considerarsi al netto del contributo dello 0,50% da detrarre a favore del FPLD (vedi *infra*), compresa quella eventualmente destinata ai fondi pensione ai sensi del decreto legislativo n. 252/2005.

La parte erogata è sottoposta a **tassazione ordinaria, non rileva ai fini del calcolo del TFR e non è imponibile ai fini previdenziali** (su tale somma quindi non vengono calcolati i contributi previdenziali e assistenziali).

Resta in ogni caso fermo quanto previsto dal comma 756 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, in merito alle modalità di finanziamento del Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato del TFR (vedi *infra*).

Le disposizioni di cui al comma in esame non trovano applicazione nei confronti dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali e alle imprese dichiarate in crisi ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 297/1982 (si tratta delle aziende in crisi che, ai sensi della legge n. 675/1977, che presentino particolare

rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore).

La successiva **lettera b** apporta alcune modifiche formali all'articolo 1, comma 756, della legge n. 296/2006, necessarie a seguito dell'introduzione del nuovo comma 756-*bis*.

Il **comma 2** dispone che **non si tenga conto** delle richiamate quote di TFR maturando erogate a titolo di integrazione della retribuzione ai soli fini della verifica del reddito complessivo di cui all'articolo 13, comma 1-*bis*, del TUIR (introdotto dall'articolo 4, comma 1, del provvedimento in esame, alla cui scheda si rinvia).

Di conseguenza, le quote di TFR maturando erogate in busta paga al lavoratore **non concorrono al calcolo del reddito** complessivo rilevante per verificare la spettanza della **detrazione** (c.d. "bonus 80 euro") che il provvedimento in esame attribuisce in via **strutturale** ai **percettori di redditi di lavoro dipendente ed assimilati**.

Si rammenta che, ai sensi della richiamata norma, il bonus spetta in misura pari:

- a 960 euro, se il reddito complessivo non è superiore a 24 mila euro;
- a 960 euro, se il reddito complessivo è superiore a 24 mila euro ma non a 26 mila euro. Resta fermo che il credito spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 26 mila euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 2 mila euro.

Si ricorda che i commi da 1 a 5 dell'articolo 44 del provvedimento in esame (alla cui scheda si rinvia per maggiori informazioni) prevedono l'innalzamento dell'aliquota di tassazione dall'11 al 20% per i fondi pensione e dall'11 al 17% per la rivalutazione del TFR (trattamento di fine rapporto).

I **commi da 3 a 5** contengono disposizioni volte a **finanziare** i datori di lavoro che non intendano **erogare immediatamente** le quote di TFR maturando con proprie risorse.

Più specificamente, con il **comma 5** si prevede la possibilità, per tali datori di lavoro, di accedere ad uno **specifico finanziamento**, assistito da una duplice **garanzia**, prestata dal Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti e dallo Stato, in ultima istanza. Tale finanziamento è altresì assistito dal privilegio speciale di cui all'articolo 46 del Testo Unico bancario (TUB, decreto

legislativo n. 385/1993), ossia dai privilegi costituiti per le operazioni di finanziamento alle imprese.

In sintesi, il richiamato articolo 46 del TUB stabilisce che la concessione di finanziamenti a medio e lungo termine da parte di banche alle imprese può essere garantita da privilegio speciale su beni mobili, comunque destinati all'esercizio dell'impresa, non iscritti nei pubblici registri. Tale privilegio può avere a oggetto impianti e opere esistenti e futuri, concessioni e beni strumentali; materie prime, prodotti in corso di lavorazione, scorte, prodotti finiti, frutti, bestiame e merci; beni comunque acquistati con il finanziamento concesso; crediti, anche futuri, derivanti dalla vendita di tali beni. Tale privilegio può essere costituito anche per garantire obbligazioni e titoli similari emessi dalle società la cui sottoscrizione e circolazione è riservata a investitori qualificati. In relazione alla forma, il privilegio deve risultare da atto scritto; la sua opponibilità a terzi è subordinata alla trascrizione dell'atto dal quale il privilegio risulta. Esso può essere esercitato anche nei confronti dei terzi che abbiano acquistato diritti sui beni che sono oggetto dello stesso dopo la trascrizione. Nell'ipotesi in cui non sia possibile far valere il privilegio nei confronti del terzo acquirente, il privilegio si trasferisce sul corrispettivo. È prevista un'agevolazione sugli onorari notarili collegati alla costituzione del privilegio, che sono ridotti alla metà.

In assenza di specifiche precisazioni nella disposizione in commento, sembra doversi intendere che le modalità di erogazione di tali finanziamenti saranno descritte nelle norme secondarie di attuazione di cui al comma 8 dell'articolo in esame, ovvero nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è demandata l'attuazione dell'intero articolo 6 in commento, nonché la disciplina di dettaglio relativa al Fondo di garanzia istituito presso l'Inps e alla garanzia dello Stato.

I **commi 3 e 4** individuano la normativa di riferimento cui debbono ottemperare i **datori di lavoro** a seconda **se non optino (comma 3)** oppure **optino (comma 4)** per lo schema di **accesso al credito** di cui al comma 5.

Nel caso in cui i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti **non optino** per lo schema di accesso al credito, si prevede la **totale applicazione** di tutte le misure di carattere tributario e contributivo in favore delle imprese previste dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 252/2005, relativamente alle quote di

TFR maturando liquidate come somme integrative della retribuzione a seguito della manifestazione di volontà da parte del lavoratore.

In estrema sintesi, il richiamato articolo 10 consente al datore di lavoro di dedurre dal reddito d'impresa rilevante a fini delle imposte sui redditi una percentuale del 4% del T.F.R. annualmente destinato ai fondi pensione e del TFR destinato al Fondo per l'erogazione del T.F.R. La misura della deduzione è aumentata al 6% per le imprese con meno di 50 addetti (**comma 1**). La norma inoltre esonera dal versamento del contributo al Fondo di garanzia per il T.F.R.(di cui all'articolo 2 della legge n. 297/1982) nella stessa percentuale di T.F.R. maturando conferito alle forme pensionistiche complementari e al richiamato Fondo per l'erogazione del T.F.R. (**comma 2**). Infine, a titolo di ulteriore compensazione dei costi per le imprese (susseguenti al versamento delle quote di T.F.R. maturando sia alle forme pensionistiche complementari sia al Fondo per l'erogazione del T.F.R.), ai datori di lavoro spetta una riduzione degli oneri impropri correlata al flusso di T.F.R. maturando (comma 3). Si veda *infra* per ulteriori dettagli.

Le disposizioni del richiamato articolo 10 **trovano applicazione anche** nei confronti dei **datori di lavoro con almeno 50 dipendenti**, anche relativamente alle quote di TFR maturando liquidate come somme integrative della retribuzione a seguito della manifestazione di volontà da parte del lavoratore.

Nel caso in cui i datori di lavoro abbiano alle proprie dipendenze meno di 50 addetti ed **optino** per lo schema di **accesso al credito** (sempre limitatamente alle quote di TFR maturando liquidate come somme integrative della retribuzione a seguito della manifestazione di volontà da parte del lavoratore) si prevede l'applicazione del solo comma 2 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 252/2005 (relativo all'esonero dal versamento del contributo al Fondo di garanzia per il TFR di cui all'articolo 2 della legge n. 297/1982). È inoltre previsto il versamento di un **contributo** mensile al Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti, pari allo **0,2% della retribuzione** imponibile ai fini previdenziali <sup>(1)</sup> nella stessa percentuale delle quote di TFR maturando

---

<sup>(1)</sup> Si tratta dell'importo di retribuzione sul quale vengono calcolati i contributi previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore dipendente e dell'azienda. In sostanza, ai fini della sua individuazione occorre sapere quali tra i compensi erogati al lavoratore compongono la base su cui applicare le aliquote contributive per il finanziamento delle assicurazioni sociali. Nel tempo sono stati applicati vari criteri, con l'emanazione del d.lgs. n. 314/1997 sono state

liquidate come somme integrative della retribuzione a seguito della manifestazione di volontà da parte del lavoratore, al netto del contributo dello 0,5% *ex* articolo 3, ultimo comma, della legge n. 297/1982.

Ai sensi del **comma 6**, i datori di lavoro che decidano di accedere al finanziamento previsto dal precedente comma 5 hanno l'obbligo di richiedere tempestivamente all'Inps un'apposita **certificazione del TFR maturato** in relazione ai montanti retributivi dichiarati per ciascun lavoratore. Sulla base della richiamata certificazione il datore di lavoro può presentare una richiesta di finanziamento presso una delle banche o intermediari finanziari aderenti ad un apposito accordo-quadro, da stipularsi Ministero del lavoro e A.B.I.. Ai predetti finanziamenti (assistiti dalle garanzie di cui al successivo comma 7) non possono essere applicati, comprensivi di ogni eventuale onere, tassi superiori a quello di rivalutazione dello stesso TFR previsto dall'articolo 2120 c.c. (tasso dell'1,5% in misura fissa e dal 75% dell'aumento annuale dell'indice I.S.T.A.T. dei prezzi al consumo). Al rimborso correlato al finanziamento effettuato dalle imprese **non trova applicazione** la disciplina dell'**azione revocatoria fallimentare**, di cui all'articolo 67 della legge fallimentare (regio decreto n. 267/1942) <sup>(2)</sup>.

---

armonizzate le basi imponibili ai fini previdenziali e fiscali, affermando il criterio per cui occorre tener conto di tutte le somme percepite in relazione al rapporto di lavoro, con esclusione solo di specifiche voci (tassativamente elencate: ad esempio vanno escluse le somme corrisposte a titolo di TFR).

<sup>(2)</sup> L'azione revocatoria fallimentare è lo strumento azionabile dal curatore fallimentare finalizzato a ricostituire il patrimonio del fallito; la revocatoria serve a far rientrare nel patrimonio quanto gli era stato fraudolentemente sottratto nel periodo antecedente la dichiarazione di fallimento, in violazione del principio della *par condicio creditorum*. L'art. 67 della legge fallimentare enuclea gli atti che possono essere revocati in quanto facciano presumere l'intenzione fraudolenta ovvero:

- gli atti a titolo oneroso, estintivi di debiti scaduti e garanzie (pegni, anticresi), la cui caratteristica comune è la loro anomalia e non riconducibilità alla normale attività d'impresa; affinché l'azione revocatoria possa avere efficacia, per tali atti è necessario che sussistano due presupposti: 1) l'atto impugnato deve essere stato posto in essere nel corso dell'ultimo anno o, a seconda dei casi, degli ultimi 6 mesi prima della sentenza di fallimento (in un periodo, cioè, presunto come "sospetto"); 2) l'altra parte non provi di non conoscere lo stato d'insolvenza del debitore;
- altri atti a titolo oneroso, pagamento di debiti liquidi ed esigibili e quelli costitutivi di un diritto di prelazione per debiti, anche di terzi contestualmente creati, se compiuti entro 6 mesi anteriori alla dichiarazione di fallimento; tali atti sono più tutelati operando una presunzione di buona fede e possono essere oggetto di revoca solo se curatore riesce a provare la conoscenza del terzo dello stato d'insolvenza.

In sostanza, quindi, il pagamento fatto alle banche a titolo di rimborso del finanziamento ricevuto per erogare il TFR è equiparato ai pagamenti per prestazioni di lavoro del dipendente e, come tale, non può essere oggetto di revocatoria fallimentare.

*Sotto il profilo della tecnica legislativa, si valuti l'opportunità di intervenire integrando l'elenco di cui al terzo comma del richiamato articolo 67, in cui sono individuate le azioni non soggette all'azione revocatoria.*

Il **comma 7** istituisce presso l'Inps un **Fondo di garanzia** per l'accesso ai finanziamenti per i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti che non intendano erogare immediatamente le quote di TFR maturando con risorse proprie, con dotazione iniziale pari a 100 milioni per il 2015 e a carico del bilancio dello Stato. Il Fondo, alimentato dal contributo dello 0,2% (vedi *supra*), ha lo scopo appunto di garantire i datori di lavoro che accedano ai finanziamenti individuati in precedenza. La garanzia del Fondo è a prima richiesta esplicita, incondizionata, irrevocabile ed onerosa nella misura di cui al precedente comma 4. Inoltre, gli interventi del Fondo sono assistiti da garanzia dello Stato, come prestatore di ultima istanza. Tale garanzia è elencata nell'allegato allo stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 31 della legge n. 196/2006. Il Fondo di garanzia, inoltre, è surrogato di diritto alla banca per l'importo pagato nel privilegio di cui all'articolo 46 del decreto legislativo n. 385/1993 (si veda *supra*). Per tali somme si applicano le medesime modalità di recupero dei crediti contributivi.

Il **comma 8** demanda ad un apposito **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da emanare entro il **31 gennaio 2015**, l'**individuazione** delle modalità di attuazione delle disposizioni dell'articolo in esame, nonché dei criteri, condizioni e modalità di funzionamento del Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti e della Garanzia dello Stato come prestatore di ultima istanza.

---

L'art. 67, inoltre, prevede un'ampia categoria di atti che non possono, comunque, essere colpiti dalla revocatoria fallimentare come, ad esempio, i pagamenti effettuati nell'esercizio normale dell'impresa, i pagamenti per prestazioni di lavoro effettuate da dipendenti, la vendita a giusto prezzo di immobili destinati ad abitazione principale dell'acquirente o di suoi stretti parenti o affini, gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere in esecuzione del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e dell'accordo di ristrutturazione dei debiti. È, infine, prevista l'esclusione dalla disciplina dell'art. 67 in relazione agli atti dell'istituto di emissione, alle operazioni di credito su pegno e di credito fondiario; sono anche fatte salve le disposizioni di leggi speciali.



Infine, ai sensi del **comma 9** viene precisato che ai maggiori compiti a carico dell'Inps derivanti dalle disposizioni dell'articolo in esame si provveda con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

### **Il trattamento di fine rapporto: quadro della normativa previgente**

Il **trattamento di fine rapporto (TFR)** del settore privato, regolato dall'articolo 2120 c.c., come sostituito dall'articolo 1 della legge n. 297/1982, ha sostituito dal 1° giugno 1982 l'indennità di anzianità, e si configura come una sorta di retribuzione differita e si determina accantonando <sup>(3)</sup> per ciascun anno di lavoro una quota pari al **6,91% della retribuzione lorda**, sommando per ciascun anno di servizio una quota pari all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso, divisa per 13,5. La retribuzione utile per il calcolo del TFR comprende tutte le voci retributive corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, salvo diversa previsione dei contratti collettivi. calcola. Esso è **rivalutato annualmente**, su base composta, con l'applicazione di un tasso costituito **dall'1,5% in misura fissa e dal 75%** dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo calcolato dall'ISTAT rispetto all'anno precedente <sup>(4)</sup>.

Si ricorda che ai sensi del **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 dicembre 1999**, la disciplina sul TFR trova applicazione anche per i  **dipendenti pubblici** assunti dopo il **31 dicembre 2000**, ad eccezione delle categorie c.d. "non contrattualizzate" <sup>(5)</sup>.

Il TFR è dovuto (ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 297/1982) per tutti i rapporti di lavoro subordinato (ivi compresi i contratti a termine, a

---

<sup>(3)</sup> L'accantonamento riguarda solamente il datore di lavoro.

<sup>(4)</sup> In sostanza, il TFR, per il periodo in cui non è corrisposto al lavoratore e resta a disposizione dell'impresa, rappresenta per questa una fonte di autofinanziamento di primaria importanza; esso richiede infatti un tasso di rivalutazione di norma inferiore al costo del debito e del capitale proprio.

<sup>(5)</sup> Il personale non contrattualizzato (o in regime di diritto pubblico) è costituito dalle seguenti categorie:

- magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato;
- personale militare e Forze di polizia di Stato;
- personale della carriera diplomatica;
- personale della carriera prefettizia;
- personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- personale della carriera dirigenziale penitenziaria;
- professori e ricercatori universitari.

tempo parziale, di apprendistato e di formazione lavoro) e matura anche durante il periodo di prova.

La retribuzione annua da prendere in considerazione ai fini del calcolo del TFR comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale <sup>(6)</sup> e con l'esclusione di quanto è corrisposto a titolo di rimborso spese. La contrattazione collettiva (sia a livello nazionale, sia aziendale) può derogare all'indicato criterio posto dal legislatore, anche in senso meno favorevole per il lavoratore, indicando gli elementi della retribuzione da assumere come base di calcolo del TFR <sup>(7)</sup>. Qualora il contratto collettivo preveda deroghe al principio della onnicomprensività delle somme ai fini del calcolo del TFR, il datore di lavoro deve rispettarne le previsioni nei confronti di tutti i lavoratori dipendenti.

**L'articolo 3, ultimo comma, della legge n. 297/1982** ha disposto che dall'ammontare della quota del TFR relativa al periodo di riferimento della contribuzione stessa i datori di lavoro detraggano (per ciascun lavoratore) l'importo, pari allo 0,50% della retribuzione imponibile (contributo dovuto dai datori di lavoro al fine di coprire gli oneri derivanti al FPLD, ottenuto elevando di tale percentuale le aliquote contributive a carico dei datori di lavoro, per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ivi compresi gli addetti ai servizi

---

<sup>(6)</sup> La retribuzione da prendere a base per il computo del TFR è costituita da ogni somma corrisposta in dipendenza del rapporto di lavoro "a titolo non occasionale". La non occasionalità, sulla base della quale si decide l'inclusione o meno di un elemento di retribuzione nel calcolo del TFR, è ravvisabile qualora un determinato emolumento: dal punto di vista temporale, venga erogato continuativamente, abitualmente, o almeno ricorrentemente; dal punto di vista causale, non sia collegato a necessità aziendali contingenti ed episodiche, bensì venga erogato per una ragione strutturalmente connessa all'attività espletata dal lavoratore.

<sup>(7)</sup> Ai sensi dell'art. 2120, comma 3, c.c., in caso di sospensione della prestazione di lavoro nel corso dell'anno per una delle cause di cui all'art. 2110 c.c. (infortunio, malattia, gravidanza e puerperio), nonché in caso di sospensione totale o parziale per la quale sia prevista l'integrazione salariale (sia ordinaria che straordinaria), deve essere computato nella retribuzione utile per il calcolo del TFR l'equivalente della retribuzione a cui il lavoratore avrebbe avuto diritto in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro. La contrattazione collettiva può stabilire deroghe esclusivamente migliorative a favore del lavoratore, prevedendo periodi di sospensione del rapporto di lavoro utili al calcolo del TFR non ipotizzati dalla legge.

domestici e familiari ed i pescatori della piccola pesca) della contribuzione aggiuntiva (<sup>8</sup>).

Il prestatore di lavoro, con **almeno 8 anni** di servizio presso le stesso datore di lavoro, può chiedere, in costanza di rapporto di lavoro, una **anticipazione non superiore al 70%** sul trattamento cui avrebbe diritto nel caso di cessazione del rapporto alla data della richiesta, per far fronte a spese sanitarie per terapie e interventi straordinari, per l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, per le spese sostenute durante i congedi per maternità (articolo 5 del decreto legislativo n. 151/2001 e articolo 7, comma 1, della legge n. 53/2000) e per le spese sostenute durante i congedi per la formazione o per la formazione continua (articolo 7, comma 1, della legge n. 53/2000). Il datore di lavoro deve soddisfare ogni anno tali richieste nei limiti del 10% dei dipendenti con almeno 8 anni di anzianità e comunque entro il 4% del totale dei dipendenti. L'anticipazione può essere ottenuta una sola volta nel corso del rapporto (articolo 2120, commi 7 e 9, c.c.).

Ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, della legge n. 297/1982, le richiamate disposizioni sulle anticipazioni **non trovano applicazione** per le aziende dichiarate in crisi ai sensi della legge n. 675/1977 (si tratta di aziende in crisi aziendale che presentino particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore).

L'istituto del TFR, inoltre, è stato direttamente interessato dalla riforma della disciplina della **previdenza complementare** effettuata con il decreto legislativo n. 252/2005. Tale provvedimento, avente lo scopo di agevolare un effettivo decollo della previdenza complementare, volto a compensare la riduzione delle future prestazioni pensionistiche pubbliche, è intervenuto con modifiche rilevanti sui vari profili della disciplina della previdenza complementare (c.d. secondo pilastro), con l'obiettivo di aumentare i flussi di finanziamento alla previdenza complementare (attraverso, in particolare, una più favorevole tassazione delle prestazioni e un meccanismo di conferimento tacito del TFR). Più specificamente, è stato disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2007 (<sup>9</sup>), la **possibilità di conferire il TFR maturando alle forme pensionistiche complementari**.

---

(<sup>8</sup>) Qualora il TFR sia erogato mediante forme previdenziali, la contribuzione aggiuntiva è detratta dal contributo dovuto per il finanziamento del trattamento stesso, il cui importo spettante al lavoratore è corrispondentemente ridotto.

(<sup>9</sup>) Termine anticipato (rispetto all'originario 1° gennaio 2008) dall'art. 1, comma 749, lett. a, della l. n. 296/2006.

Per quanto attiene al TFR versato ad una forma complementare (o integrativa) individuale <sup>(10)</sup> o collettiva <sup>(11)</sup>, si ricorda che il lavoratore deve indicare il Fondo pensione prescelto entro 6 mesi dall'assunzione; nel caso in cui non esprima alcuna indicazione (c.d. silenzio assenso) il datore di lavoro nel mese successivo alla scadenza del semestre trasferisce il TFR alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, o ad altra forma individuale individuata da uno specifico accordo aziendale.

Per quanto attiene al TFR che resta accantonato in azienda, esso è di competenza del datore di lavoro nelle imprese con meno di 50 dipendenti, mentre è versato al **Fondo di tesoreria presso l'Inps** in quelle con almeno 50 dipendenti.

La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), all'articolo 1, comma 755, ha infatti istituito, dal 1° gennaio 2007, il «Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile», stabilendone la relativa disciplina. Tale Fondo ha lo scopo di garantire ai lavoratori dipendenti del settore privato l'erogazione del TFR di cui all'articolo 2120 c.c., per la quota corrispondente ai versamenti di cui al comma 756, secondo quanto previsto dal codice civile medesimo.

Il successivo **comma 756** dispone che al Fondo (le cui modalità di finanziamento rispondono al principio della ripartizione), gestito dall'Inps su un apposito conto corrente aperto presso la tesoreria dello Stato, affluisca un contributo pari alla quota indicata dall'articolo 2120 c.c., al netto del contributo aggiuntivo dello 0,50%, maturata a decorrere dalla richiamata data e non destinata alle forme pensionistiche complementari (di cui al decreto legislativo n. 252/2005). Il predetto contributo è versato mensilmente dai datori di lavoro al richiamato Fondo, secondo specifiche modalità <sup>(12)</sup>. Sono esentati dal versamento del contributo i datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di 50 addetti <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Ai sensi del d.lgs. n. 47/2000.

<sup>(11)</sup> Ai sensi del d.lgs. n. 252/2005.

<sup>(12)</sup> Le modalità di finanziamento del Fondo sono contenute nel d.m. 30 gennaio 2007.

<sup>(13)</sup> La liquidazione del TFR (e delle relative anticipazioni al lavoratore) viene effettuata, sulla base di un'unica domanda, presentata dal lavoratore al proprio datore di lavoro, secondo le modalità stabilite con il d.m. 30 gennaio 2007, dal Fondo, limitatamente alla quota corrispondente ai versamenti effettuati al Fondo medesimo, mentre per la parte rimanente resta a carico del datore di lavoro. Al richiamato contributo si applicano le disposizioni in materia

Si ricorda che l'**articolo 10 del decreto legislativo n. 252/2005**, per compensare il venir meno della disponibilità degli importi accantonati come TFR, ha introdotto **misure di carattere tributario e contributivo in favore delle imprese**(completando altresì la disciplina di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 203/2005, che ha regolato le compensazioni alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari e al Fondo per l'erogazione del TFR). Attualmente, il richiamato articolo 10, in seguito alle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 764, della legge n. 296/2006 (che ha sostanzialmente riscritto il testo del medesimo articolo) dispone che il datore di lavoro possa dedurre dal reddito d'impresa una percentuale del 4% del TFR annualmente destinato ai fondi pensione e del TFR destinato al Fondo per l'erogazione del TFR(di cui all'articolo 1, comma 755, della legge n. 296/2006). La misura della deduzione è aumentata al 6% per le imprese con meno di 50 addetti (**comma 1**). Inoltre, è stato stabilito l'esonero dal versamento del contributo al Fondo di garanzia per il TFR di cui all'articolo 2 della legge n. 297/1982 <sup>(14)</sup> nella stessa percentuale di TFR maturando conferito alle forme pensionistiche complementari e al richiamato Fondo per l'erogazione del TFR (**comma 2**). Infine, è stato previsto che a titolo di ulteriore compensazione dei costi per le imprese (susseguenti al versamento delle quote di TFR maturando sia alle forme pensionistiche complementari sia al Fondo per l'erogazione del TFR), spetti una riduzione degli oneri impropri correlata al flusso di TFR maturando (**comma 3**). Si evidenzia che la disciplina più dettagliata di tale forma di compensazione, con particolare riferimento alla relativa decorrenza e all'entità del beneficio, è contenuta nell'articolo 8 del decreto-legge n. 203/2005 (come riformulato dall'articolo 1, comma 766, lettera *a*, della legge n. 296/2006).

Ai sensi dell'articolo 1, comma 222, della legge n. 296/2006, dal 1° gennaio 2007 e per un periodo di 3 anni, sul TFR, sull'indennità premio di fine servizio e sull'indennità di buonuscita, nonché sui trattamenti integrativi percepiti dai soggetti nei cui confronti trovano applicazione le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione dei suddetti trattamenti, erogati ai lavoratori dipendenti pubblici e privati e corrisposti da

---

di accertamento e riscossione dei contributi previdenziali obbligatori, con esclusione di qualsiasi forma di agevolazione contributiva.

<sup>(14)</sup> Il Fondo di garanzia per il TFR è stato istituito dal richiamato art. 2 con lo scopo di sostituirsi al datore di lavoro in caso di insolvenza del medesimo nel pagamento del TFR stesso, di cui all'art. 2120 c.c., spettante ai lavoratori o loro aventi diritto.

enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi superino complessivamente un importo pari a 1,5 milioni di euro, rivalutato annualmente secondo l'indice ISTAT, è stato introdotto un **contributo di solidarietà** dovuto sull'importo eccedente il predetto limite, nella misura del 15%. Con il decreto ministeriale 29 ottobre 2010 sono state dettate le modalità di applicazione del contributo di solidarietà, cercando di individuare le diverse situazioni che si possono verificare.

Per quanto riguarda la **disciplina fiscale** del TFR, il comma 1 dell'articolo 17 del TUIR (decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917) individua le tipologie di redditi che, in considerazione della loro tendenziale formazione pluriennale, sono assoggettati al **regime di tassazione separata**. Detti redditi in base all'articolo 3 del TUIR non concorrono alla formazione del reddito complessivo cui si applica la tassazione ordinaria con le aliquote progressive per scaglioni di reddito. Tra essi figura il TFR e le indennità equipollenti.

L'**articolo 19 del TUIR** specifica i criteri di determinazione dell'imposta per il trattamento di fine rapporto. Le modalità di tassazione del TFR e delle altre indennità collegate alla cessazione del rapporto sono state oggetto di modifica nel tempo, in particolare ad opera del decreto legislativo n. 47/2000. Per il TFR maturando dal 2001, il predetto decreto ha previsto un regime di tassazione "a titolo non definitivo" suddiviso in due parti:

- la parte di accantonamento del TFR (quota capitale): tassata tramite aliquota determinata *ad hoc* al momento dell'erogazione;
- la parte di rivalutazione (quota finanziaria) tassata annualmente, a prescindere dall'erogazione, tramite imposta sostitutiva in misura dell'11% (con il sistema acconto e saldo).

Per il TFR maturando prima del 2001, la tassazione concepiva il TFR in blocco unico (quota capitale e finanziaria) tassata con un'aliquota apposta. La tassazione è calcolata dal sostituto d'imposta, che provvede ad applicare le ritenute (ai sensi dell'articolo 23, comma 2, lettera *d*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973).

Il decreto-legge n. 201/2011 (articolo 24, comma 31) ha **sottratto** allo speciale regime di **tassazione separata** parte dell'indennità di fine rapporto (TFR) e delle indennità percepite per la cessazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, **per l'importo eccedente un milione di euro**. L'importo eccedente tale soglia concorre alla formazione del reddito complessivo imponibile secondo **le regole ordinarie** (applicando dunque a tali somme l'aliquota relativa all'anno di percezione dell'indennità).

# **APPENDICE**





# **Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183**

## **Art. 1 – Campo di applicazione**

Per i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il regime di tutela nel caso di licenziamento illegittimo è disciplinato dalle disposizioni di cui al presente decreto.

Nel caso in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, integri il requisito occupazionale di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, il licenziamento dei lavoratori, anche se assunti precedentemente a tale data, è disciplinato dalle disposizioni del presente decreto.

## **Art. 2 – Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale**

Il giudice, con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio ovvero riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto. A seguito dell'ordine di

reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità di cui al terzo comma del presente articolo. Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.

Con la pronuncia di cui al comma 1, il giudice condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità e l'inefficacia, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

Fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al comma 2, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale. La richiesta dell'indennità deve essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio, se anteriore alla predetta comunicazione.

### **Art. 3 – Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa**

Salvo quanto disposto dal comma 2 del presente articolo, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità.

Esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale

resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire accettando una congrua offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria relativa al periodo antecedente alla pronuncia di reintegrazione non può essere superiore a dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione. Al lavoratore è attribuita la facoltà di cui all'articolo 2, comma 3.

La disciplina di cui al comma 2 trova applicazione anche nelle ipotesi in cui il giudice accerta il difetto di giustificazione per motivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Al licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 1 non trova applicazione l'articolo 7 della legge n. 604 del 1966.

#### **Art. 4 – Vizi formali e procedurali**

Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto.

### **Art. 5 – Revoca del licenziamento**

Nell'ipotesi di revoca del licenziamento, purché effettuata entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione al datore di lavoro dell'impugnazione del medesimo, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, con diritto del lavoratore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca, e non trovano applicazione i regimi sanzionatori previsti dal presente decreto.

### **Art. 6 – Offerta di conciliazione**

In caso di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 1, al fine di evitare il giudizio e ferma restando la possibilità per le parti di addivenire a ogni altra modalità di conciliazione prevista dalla legge, il datore di lavoro può offrire al lavoratore, entro i termini di impugnazione stragiudiziale del licenziamento, in una delle sedi di cui all'articolo 2113, comma 4, cod. civ., e all'articolo 82, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, un importo che non costituisce reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettata a contribuzione previdenziale, di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità, mediante consegna al lavoratore di un assegno circolare. L'accettazione dell'assegno in tale sede da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta.

L'onere derivante dalla disposizione di cui al comma 1 pari a due milioni di euro per l'anno 2015, settemilionienovecentomila euro per il 2016 e tredicimilioneottocentomila euro per il 2017 è posto a carico del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge di stabilità per il 2015.

Il sistema permanente di monitoraggio e valutazione istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, assicura il monitoraggio sull'attuazione della presente disposizione.

### **Art. 7 – Computo dell’anzianità negli appalti**

Ai fini del calcolo delle indennità e dell’importo di cui all’articolo 3, comma 1, all’articolo 4, e all’articolo 6, l’anzianità di servizio del lavoratore che passa alle dipendenze dell’impresa che subentra nell’appalto si computa tenendo conto di tutto il periodo durante il quale il lavoratore è stato impiegato nell’attività appaltata.

### **Art. 8 – Computo e misura delle indennità per frazioni di anno**

Per le frazioni di anno d’anzianità di servizio, le indennità e l’importo di cui all’articolo 3, comma 1, all’articolo 4, e all’articolo 6, sono riproporzionati e le frazioni di mese uguali o superiori a quindici giorni si computano come mese intero.

### **Art. 9 – Piccole imprese e organizzazioni di tendenza**

Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all’articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l’articolo 3, comma 2, e l’ammontare delle indennità e dell’importo previsti dall’articolo 3, comma 1, dall’articolo 4, comma 1 e dall’articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità.

Ai datori di lavoro non imprenditori, che svolgono senza fine di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto, si applica la disciplina di cui al presente decreto.

### **Art. 10 – Licenziamento collettivo**

In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, intimato senza l’osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all’articolo 2 del presente decreto. In caso di violazione delle procedure richiamate all’articolo 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all’art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1991, si applica il regime di cui all’articolo 3, comma 1.

### **Art. 11 – Contratto di ricollocazione**

È istituito presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale il Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, al quale affluisce la dotazione finanziaria del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in ragione di 18 milioni di euro per l'anno 2015 e di 20 milioni di euro per il 2016 nonché, per l'anno 2015, l'ulteriore somma di 32 milioni di euro del gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Il lavoratore licenziato illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991 n. 223, ha il diritto di ricevere dal Centro per l'impiego territorialmente competente un voucher rappresentativo della dote individuale di ricollocazione, a condizione che effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità, ai sensi del D.lgs. attuativo della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, in materia di politiche attive per l'impiego.

Presentando il voucher a una agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata secondo quanto previsto dal D.lgs di cui al comma 2, il lavoratore ha diritto a sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede:

il diritto del lavoratore a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte dell'agenzia per il lavoro;

il diritto del lavoratore alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico;

il dovere del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'agenzia nelle iniziative da essa predisposte.

L'ammontare del voucher è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità di cui al comma 2 e l'agenzia ha diritto a incassarlo soltanto a risultato ottenuto secondo quanto stabilito dal D.lgs. di cui al comma 2.

### **Art. 12 – Rito applicabile**

Ai licenziamenti di cui al presente decreto non si applicano le disposizioni dei commi da 48 a 68 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012.

**Schema di decreto legislativo recante la  
disciplina della Nuova prestazione di  
Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)  
24 dicembre 2014**

Attuazione dell'articolo 1, comma 2, legge n. 183/2014

**Titolo I – Disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione  
Sociale per l'Impiego (NASpI)**

**Art. 1**

**Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)**

A decorrere dal 1 maggio 2015 è istituita presso la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) di cui all'art. 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92, una indennità mensile di disoccupazione, denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. La NASpI sostituisce le prestazioni di ASpI e miniASpI introdotte dall'art. 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92 con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 maggio 2015.



## **Art. 2**

### **Destinatari**

Sono destinatari della NASpI i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Le disposizioni relative alla NASpI non si applicano inoltre nei confronti degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato, per i quali trovano applicazione le norme di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, all'articolo 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'articolo 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

## **Art. 3**

### **Requisiti**

1. La NASpI è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

- a. siano in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni;
- b. possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione; e
- c. possano far valere diciotto giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

2. La NASpI è riconosciuta anche ai lavoratori che hanno rassegnato le dimissioni per giusta causa e nei casi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 40 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012.

## **Art. 4**

### **Calcolo e misura**

1. La NASpI è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni utili, 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. 2. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia pari o inferiore nel 2015 all'importo di 1195 euro mensili, rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente, l'indennità mensile è pari al 75 per cento della retribuzione. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia superiore al predetto importo l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementato di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. L'indennità mensile non può in ogni caso superare nel 2015 l'importo massimo mensile di euro 1300, rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente.

3. L'indennità è ridotta progressivamente nella misura del 3 per cento al mese dal primo giorno del quinto mese di fruizione. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 gennaio 2016 tale riduzione si applica dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

4. Alla NASpI non si applica il prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

### **Art. 5** **Durata**

La NASpI è corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 gennaio 2017 la durata di fruizione della prestazione è in ogni caso limitata a un massimo di 78 settimane.

### **Art. 6** **Presentazione della domanda e decorrenza della prestazione**

1. La NASpI è presentata all'INPS in via telematica, entro il termine di decadenza di sessantotto giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro.

2. La NASpI spetta a decorrere dal giorno successivo alla data di presentazione della domanda e in ogni caso non prima dell'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

### **Art. 7**

#### **Condizionalità**

1. L'erogazione della NASpI è condizionata, a pena di decadenza dalla prestazione:

a) alla permanenza dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni;

b) alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti ai sensi dell'art.1 comma 2 lett. g) del decreto legislativo 21 aprile 2000 n.181 e successive modificazioni.

2. Con il decreto legislativo previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n.183, sono introdotte ulteriori misure volte a condizionare la fruizione della NASpI alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo.

3. Con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di natura non regolamentare, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono determinate le condizioni e le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo nonché il sistema di sanzioni in caso di inottemperanza agli obblighi di partecipazione alle azioni di politica attiva di cui al comma 1.

### **Art. 8**

#### **Incentivo all'autoimprenditorialità**

1. Il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività di lavoro autonomo o di un'attività in forma di impresa individuale o per associarsi in cooperativa.

2. L'erogazione anticipata in un'unica soluzione della NASpI non dà diritto alla contribuzione figurativa né all'Assegno per il Nucleo Familiare.

3. Il lavoratore che intende avvalersi della liquidazione in un'unica soluzione della NASpI deve presentare all'INPS domanda di anticipazione in via telematica entro 30 giorni dalla data di inizio dell'attività autonoma o dell'associazione in cooperativa.
4. Se il lavoratore, aderendo a una cooperativa, instaura un rapporto di lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142, l'importo della prestazione anticipata compete alla cooperativa.
5. Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta.

### **Art. 9**

#### **Compatibilità e cumulabilità con rapporto di lavoro subordinato**

1. Il lavoratore in corso di fruizione della NASpI che instauri un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia superiore al reddito minimo escluso da imposizione decade dalla prestazione, salvo il caso in cui la durata del rapporto di lavoro non sia superiore a sei mesi. In tale caso la prestazione è sospesa d'ufficio per la durata del rapporto di lavoro e fino a un massimo di sei mesi. La contribuzione versata durante il periodo di sospensione è utile ai fini di cui agli articoli 3 e 5.
2. Il lavoratore in corso di fruizione della NASpI che instauri un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione mantiene la prestazione, a condizione che comunichi all'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività il reddito annuo previsto e che il datore di lavoro o, qualora il lavoratore sia impiegato con contratto di somministrazione, l'utilizzatore, siano diversi dal datore di lavoro o dall'utilizzatore per i quali il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla NASpI e non presentino rispetto ad essi rapporti di collegamento o di controllo ovvero assetti proprietari sostanzialmente coincidenti. In caso di mantenimento della NASpI, la prestazione è ridotta nei termini di cui all'articolo 10 e la contribuzione versata è utile ai fini di cui agli articoli 3 e 5.
3. Il lavoratore titolare di due o più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale che cessi da uno dei detti rapporti a seguito di licenziamento, dimissioni per giusta causa, o di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 40 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012, e il cui reddito sia inferiore al limite utile ai fini della

conservazione dello stato di disoccupazione, ha diritto, ricorrendo tutti gli altri requisiti previsti, di percepire la NASpI, ridotta nei termini di cui all'articolo 10, a condizione che comunichi all'INPS entro un mese dalla domanda di prestazione il reddito annuo previsto.

### **Art. 10**

#### **Compatibilità e cumulabilità con lo svolgimento di attività lavorativa in forma autonoma**

1. Il lavoratore in corso di fruizione di NASpI che intraprenda un'attività lavorativa autonoma, dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, deve informare l'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività, dichiarando il reddito annuo che prevede di trarne.

La NASpI è ridotta di un importo pari all'80 per cento del reddito previsto, rapportato al periodo di tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data in cui termina il periodo di godimento dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno. La riduzione di cui al periodo precedente è ricalcolata d'ufficio al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi. Il lavoratore esentato dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi è tenuto a presentare all'INPS un'apposita autodichiarazione concernente il reddito ricavato dall'attività lavorativa autonoma.

2. 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 ed è riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

### **Art. 11**

#### **Decadenza**

1. Il lavoratore decade dalla fruizione della NASpI nei seguenti casi:

- a) perdita dello stato di disoccupazione;
- b) inizio di un'attività lavorativa subordinata senza provvedere alle comunicazioni di cui ai commi due e tre dell'articolo 9;
- c) inizio di un'attività lavorativa in forma autonoma senza provvedere alla comunicazione di cui all'articolo 10;

- c) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato;
- d) acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per la NASpI;
- e) violazione delle regole di condizionalità di cui all'art. 7.

### **Art. 12** **Contribuzione figurativa**

1. La contribuzione figurativa è rapportata alla retribuzione di cui all'art. 4, comma 1. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 gennaio 2016, la contribuzione figurativa è rapportata alla retribuzione di cui all'art. 4, comma 1 entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della prestazione della NASpI, determinato ai sensi all'art. 4 comma 2.

2. Le retribuzioni computate nei limiti di cui al comma 1, rivalutate fino alla data di decorrenza della pensione, non sono prese in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile qualora siano di importo inferiore alla retribuzione media pensionabile ottenuta neutralizzando tali retribuzioni.

Rimane salvo il computo dell'anzianità contributiva relativa ai periodi eventualmente neutralizzati nella determinazione della retribuzione pensionabile ai fini dell'applicazione dell'art. 24, comma 2, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

### **Art. 13** **Misura dell'indennità per le nuove categorie di lavoratori assicurati dal 1 gennaio 2013**

Per i soci lavoratori delle cooperative di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602 e per il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato, a decorrere dal 1 maggio 2015 la misura della NASpI è allineata a quella della generalità dei lavoratori.

**Art. 14**  
**Disposizione di rinvio agli istituti in vigore**

Alla NASpI si applicano le norme già operanti in materia di ASpI in quanto compatibili.

**Titolo II – Disciplina di prestazioni ulteriori di sostegno al reddito**

**Art. 15**  
**Assegno di disoccupazione (ASDI)**

1. A decorrere dal 1 maggio 2015 è istituito, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASDI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego NASpI di cui all'art. 1 che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata senza trovare occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno, come definita ai sensi del comma 7, lettera a).

2. Nel primo anno di applicazione gli interventi saranno prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e quindi ai lavoratori in età vicina al pensionamento, ma che non abbiano maturato i requisiti per i trattamenti di quiescenza. In relazione al monitoraggio della misura, al termine del primo anno di applicazione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere stabilite modalità di estensione sino eventualmente a coprire l'intera platea di beneficiari di cui al primo periodo del primo comma, inclusi coloro la cui fruizione effettiva della NASpI sia impedita per effetto dell'operare del meccanismo di cui all'ultimo periodo dell'art. 5. In ogni caso, il sostegno economico non potrà essere erogato esaurite le risorse del Fondo di cui al comma 8.

3. L'ASDI è erogato per una durata massima di sei mesi ed è pari al 75% dell'ultimo trattamento percepito ai fini della NASpI, se non superiore alla misura dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

L'ammontare di cui al periodo precedente è incrementato per gli eventuali carichi familiari del lavoratore, secondo le modalità specificate con il decreto

di cui al comma 7, che stabilisce anche l'ammontare massimo complessivo della prestazione.

4. Al fine di incentivare la ricerca attiva del lavoro, sono stabiliti con il decreto di cui al comma 7 i limiti nei quali i redditi derivanti da nuova occupazione possono essere parzialmente cumulati con il sostegno economico e le modalità attraverso cui il sostegno declina gradualmente al perdurare dell'occupazione e in relazione al reddito da lavoro.

5. Il sostegno economico è condizionato all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego, secondo modalità definite con il decreto di cui al comma 7 e comunque contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte è obbligatoria, pena la perdita del beneficio.

6. Il sostegno economico è erogato per il tramite di uno strumento di pagamento elettronico, secondo le modalità definite dal decreto di cui al comma 7.

7. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definiti:

a. la situazione economica del nucleo familiare in termini di ISEE, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2013, n. 159, che identifica la condizione di bisogno, di cui al comma 1; all'ISEE, ai soli fini dell'accesso all'ASDI, è sottratto l'ammontare dei trattamenti NASpI percepiti;

b. l'individuazione di criteri di priorità nell'accesso in caso di risorse insufficienti ad erogare il beneficio ai lavoratori nelle condizioni di cui al comma 2;

c. gli incrementi per carichi familiari del lavoratore, comunque nel limite di un importo massimo; d. i limiti nei quali i redditi da lavoro intervenuti nel periodo di fruizione dell'ASDI possono essere parzialmente cumulati con il sostegno economico e le modalità di interruzione dell'ASDI al venir meno della condizione di povertà;

e. le caratteristiche del progetto personalizzato;

f. il sistema degli obblighi e delle sanzioni connessi al progetto personalizzato;

g. i flussi informativi tra i servizi per l'impiego e l'INPS volti ad alimentare il sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328, per il tramite del Casellario dell'assistenza, l'articolo



13 del decretolegge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con finalità di controllo, gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi;

h. il sistema dei controlli posto in essere per evitare la fruizione illegittima della prestazione;

i. le modalità specifiche di erogazione della prestazione attraverso l'utilizzo di uno strumento di pagamento elettronico;

j. l'individuazione di specifiche modalità di valutazione degli interventi;

k. le residue modalità attuative del programma.

8. Al finanziamento dell'ASDI si provvede mediante le risorse di uno specifico fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La dotazione del fondo è pari ad euro 300 milioni nel 2015. All'attuazione e alla gestione dell'intervento provvede l'INPS. Nel limite dell'1% delle risorse attribuite al fondo, possono essere finanziate attività di assistenza tecnica per il supporto dei servizi per l'impiego, per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, nonché iniziative di comunicazione per la diffusione della conoscenza sugli interventi.

9. All'eventuale estensione dell'ASDI agli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

## **Art. 16**

### **Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto (DIS-COLL)**

1. In attesa degli interventi di semplificazione, modifica o superamento delle forme contrattuali previsti all'art. 1, comma 7, lettera a della legge 10 dicembre 2014, n. 183, in via sperimentale per il 2015, in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1 gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015, è riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, una indennità di disoccupazione mensile denominata DIS-COLL.

2. La DIS-COLL è riconosciuta ai soggetti di cui al comma 1 che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

a) siano, al momento della domanda di prestazione, in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni;

b) possano far valere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento;

c) possano far valere, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, un mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di cui al comma 1 di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà del importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione.

3. La DIS-COLL è rapportata al reddito imponibile ai fini previdenziali risultante dai versamenti contributivi effettuati, derivante da rapporti di collaborazione di cui al comma 1, relativo all'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e all'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi. 4. La DIS-COLL, rapportata al reddito medio mensile come determinato al precedente comma 3, è pari al 75 per cento dello stesso reddito nei casi in cui il reddito mensile sia pari o inferiore nel 2015 all'importo di 1195 euro mensili, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Nei casi in cui il reddito medio mensile sia superiore al predetto importo l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra il reddito medio mensile e il predetto importo. L'indennità mensile non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di euro 1300 nel 2015, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente.

5. A partire dal primo giorno del quinto mese di fruizione l'indennità è ridotta progressivamente nella misura del 3 per cento al mese.

6. La DIS-COLL è corrisposta mensilmente per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione presenti nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione del lavoro al predetto evento. Ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione della prestazione. La DIS-COLL non può in ogni caso superare la durata massima di sei mesi.

7. Per i periodi di fruizione della DIS-COLL non sono riconosciuti i contributi figurativi.

8. La DIS-COLL è presentata all'INPS in via telematica, entro il termine di decadenza di sessantotto giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro.

9. La DIS-COLL spetta a decorrere dal giorno successivo alla data di presentazione della domanda e in ogni caso non prima dell'ottavo giorno

successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. 10. L'erogazione della DIS-COLL è condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, nonché alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti ai sensi dell'art.1 comma 2 lett. g) del decreto legislativo 21 aprile 2000 n.181 e successive modificazioni. Con il decreto legislativo previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n.183, sono introdotte ulteriori misure volte a condizionare la fruizione della DIS-COLL alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo.

11. In caso di nuova occupazione del lavoratore con contratto di lavoro subordinato, la DIS-COLL è sospesa d'ufficio, sulla base delle comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, fino ad un massimo di cinque giorni; al termine di un periodo di sospensione di durata inferiore a cinque giorni l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui era 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'Assicurazione Sociale per l'Impiego di cui all'art. 1 del presente decreto.

12. Il beneficiario di DIS-COLL che intraprenda un'attività lavorativa autonoma, dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, deve informare l'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività, dichiarando il reddito annuo che prevede di trarne.

La DIS-COLL è ridotta di un importo pari all'80 per cento del reddito previsto, rapportato al periodo di tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data in cui termina il periodo di godimento dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno. La riduzione di cui al periodo precedente è ricalcolata d'ufficio al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi. Il lavoratore esentato dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi è tenuto a presentare all'INPS un'apposita autodichiarazione concernente il reddito ricavato dall'attività lavorativa autonoma.

13. I soggetti di cui all'articolo 2, commi da 51 a 56 della legge 28 giugno 2012 n. 92 fruiscono fino al 31 dicembre del 2015 esclusivamente delle prestazioni di cui al presente articolo.

Restano salvi i diritti maturati in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi nell'anno 2013.

14. Le risorse finanziarie già previste per il finanziamento della tutela del sostegno al reddito dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni con legge 28 gennaio 2009, n. 2 e all'articolo 2, commi 51 e 56 della legge 28 giugno 2012 n. 92, concorrono al finanziamento degli oneri relativi alle disposizioni di cui al presente articolo per l'anno 2015.

15. All'eventuale estensione della DIS-COLL agli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

<b>Andrea Asnaghi</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Franco Carinci</b>	Già Professore ordinario di Diritto del lavoro, Alma Mater Studiorum Università di Bologna
<b>Giuliano Cazzola</b>	Membro del Comitato scientifico di ADAPT e Docente di Diritto del lavoro, Università eCampus
<b>Luigi Oliveri</b>	Dirigente coordinatore area Servizi alla persona e alla comunità della Provincia di Verona
<b>Flavia Pasquini</b>	Vice Presidente Commissione di Certificazione Dipartimento di Economia Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia e ADAPT Senior Research Fellow
<b>Paola Potestio</b>	Professore ordinario di Economia Politica, Università Roma III
<b>Pierluigi Rausei</b>	ADAPT Professional Fellow e docente di Diritto sanzionatorio del lavoro presso la Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore di ADAPT e ADAPT Senior Research Fellow
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Francesco Verbaro</b>	Docente della scuola superiore della pubblica amministrazione

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione alla quale essi appartengono

# SOCI ADAPT

ABI	Confindustria Verona	Fondirigenti
AgustaWestland	Confindustria Vicenza	Gi Group
Aifos	Confprofessioni	Ifoa
AILOG	Consiglio regionale Veneto – ANCL – Associaz. nazionale cons. lavoro	IKEA Italia Retail
ANCC-Coop		INAIL
ANCE	Consorzio formazione&lavoro	Isfol
Angem		Italia Lavoro
ANINSEI	Coopfond-Legacoop nazionale	KPMG
Anmil Onlus	Cremonini	LVH-APA
Assoimprenditori Alto Adige	Dussmann Service	Manpower
Assolavoro	Ebinter	Manutencoop
Assosistema	Ebiter Taranto	Marelli motori
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Electrolux Italia	Marsica Innovation & Techology s.r.l. - LFoundry
Chiesi Farmaceutici	Elior Ristorazione	MCL
CIA	Enel	Obiettivo lavoro
Cimolai	Eni	Provincia di Verona
CISL	Esselunga	Quanta
CISL Funzione Pubblica	Farindustria	Randstad Italia
CNA	Federalberghi	Sodexo Italia
CNA pensionati	Federdistribuzione	Synergie Italia Agenzia per il lavoro
Coldiretti	FederlegnoArredo	Telecom Italia
Confagricoltura	Federmeccanica	Tempor
Confartigianato	Fedit	Trenkwalder
Confcommercio	FILCA-CISL	UGL
Confcooperative	Fincantieri	UIL
Confesercenti	FIPE	Umana
Confimi Impresa	FISASCAT-CISL	Unindustria Treviso
Confindustria	Fondazione CRUI	Union Labor
Confindustria Bergamo	Fondazione studi consulenti del lavoro	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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



**ADAPT**  
[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
**UNIVERSITY PRESS**