

La legge n°92/12 di riforma del mercato del lavoro: illustrazione e commento

Introduzione: com'è nata la legge

Il 27 giugno il Parlamento ha definitivamente approvato la legge “Disposizioni in materia di mercato del lavoro in una prospettiva di crescita” (pubblicata il 3 luglio in Gazzetta Ufficiale, con il numero 92/12), a seguito di quattro voti di fiducia sui quattro articoli che la compongono, affinché il Governo italiano si potesse presentare al vertice dell'Unione Europea del 28 -29 giugno “con i compiti fatti”. Ciò è avvenuto a seguito di un faticoso e tormentato percorso, che ha visto la prima fase, avviata a gennaio 2012, svolgersi sotto forma di un confronto tra il Governo e le rappresentanze sociali, bruscamente interrotto il 20 marzo ad opera del Governo che ha voluto conoscere l'opinione di ciascuna parte presente al tavolo sulla propria proposta di modifica della normativa sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi che prevedeva la cancellazione della possibilità di reintegrare il lavoratore ingiustamente licenziato per motivi non rientranti nell'ambito della discriminazione. A tale richiesta la Cgil ha risposto confermando il proprio giudizio negativo, le organizzazioni datoriali hanno plaudito alle intenzioni del governo, le altre organizzazioni sindacali hanno assunto un atteggiamento inizialmente favorevole, poi corretto in sostanzialmente critico pur nella diversità degli accenti usati. Successivamente a tale rottura il Governo ha pubblicamente dichiarato conclusa la fase di confronto con le rappresentanze sociali; il Consiglio dei Ministri del 23 marzo approvò un documento “salvo intese”, che registrava lo stato cui era giunto il negoziato su tutte le problematiche affrontate nel corso dei due mesi di confronto. A sostegno della necessità di difendere il principio del reintegro si dispiegò nel Paese una diffusa mobilitazione, avviata dalla Cgil con la proclamazione di 16 ore di sciopero con estese adesioni anche da parte di lavoratori iscritti ad altre organizzazioni o non iscritti ad alcuna, cui il Governo reagì mantenendo la chiusura nei confronti delle rappresentanze sociali, ma convenendo modifiche alla disciplina sui licenziamenti illegittimi per motivi economici, definite in una riunione che il Presidente del Consiglio ebbe con i segretari dei partiti che sostengono il Governo. All'inizio di aprile il testo del disegno di legge giunse in Senato (AS 3294), dove ebbe luogo un lungo lavoro di modifica, prevalentemente incentrato sulle tipologie d'impiego; in Aula il Governo raggruppò le disposizioni in quattro articoli su cui pose la fiducia all'inizio di giugno. Alla Camera, il testo non fu modificato, anche per accogliere la richiesta del Presidente del Consiglio sopra ricordata, cui si accompagnò l'assicurazione che modifiche sarebbero potute essere prese in considerazione esaminando successivi disegni di legge (al momento in cui scriviamo queste note, un pacchetto di correzioni, solo parzialmente rispondenti a proposte elaborate congiuntamente dalle organizzazioni sindacali confederali d'intesa con Confindustria, è presente nel testo del decreto legge “sullo sviluppo” in prima lettura alla Camera dei Deputati, ora convertito nella legge 134 del 7 agosto 2012).

Premessa all'illustrazione e al commento

Il testo, la cui gestazione è stata rapidamente ripercorsa nel brano introduttivo, verrà esaminato e commentato distintamente, escludendo dal commento le materie non strettamente attinenti al mercato del lavoro (ad es. la delega sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, oppure i riferimenti alla decontribuzione del premio derivante dalla contrattazione di secondo livello, o ancora le disposizioni sull'apprendimento permanente). Al fine di rendere il testo più scorrevole, e dovendo scontare il fatto che gli attuali articoli sono il risultato dell'accorpamento di disposizioni riferite a fattispecie diverse, nei limiti del possibile si farà un riassunto delle disposizioni (indicando articolo e commi), distinguendo anche graficamente il commento, seguendo lo schema seguente:

Parte I – Tipologie d'impiego e licenziamenti (articolo 1)

Parte II – Ammortizzatori sociali e fondi bilaterali (articoli 2-3)

Parte III – Politiche del lavoro, appalti, contrasto alle dimissioni in bianco, disabili, immigrati (articolo 4)

Parte I - Tipologie d'impiego e licenziamenti

Sezione I - Tipologie d'impiego

L'articolo si compone inizialmente di due parti (commi 1 e 2-6) di carattere “programmatico e strumentale”, in quanto vi si indicano le finalità cui il legislatore intende indirizzare le disposizioni contenute nell'intera legge, ed approntato anche un apparato di monitoraggio e controllo degli effetti delle disposizioni, cui seguono i commi riguardanti le tipologie d'impiego e i licenziamenti. Le finalità sono riassumibili come segue: ribadire il “carattere dominante” del rapporto di lavoro a tempo indeterminato; individuare l'apprendistato quale canale d'ingresso prioritario dei giovani nel mondo del lavoro; discriminare positivamente la buona flessibilità da quella cattiva; garantire un sistema universale di ammortizzatori sociali; modulare le tutele in caso di licenziamento al fine di mantenere un carattere inclusivo e dinamico al mercato del lavoro. La strumentazione di monitoraggio da mettere in piedi dovrà garantire un flusso annuale di dati per valutare l'efficienza del sistema e individuare anche le eventuali correzioni da apportare.

Commento: le finalità saranno valutate non in sé, ma seguendo la coerenza con le disposizioni operative presenti nell'articolato. Si vedrà, alla fine dell'indagine, come le disposizioni contenute nella legge non siano coerenti con le finalità proclamate.

Seguono due commi (7-8), anch'essi di carattere programmatico, che indicano i contenuti della legge quali “principi e criteri per la regolazione dei rapporti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni” cui il Ministro della Funzione Pubblica dovrà attenersi nell'emanazione di disposizioni riferite a quell'universo.

- **Contratti a termine (commi 9-15)**

La legge modifica il [Decreto legislativo 368/01](#) in più punti, in particolare:

- causale giustificativa: non sarà più necessaria la giustificazione scritta per il ricorso al primo contratto a termine con il lavoratore, se il rapporto ha una durata non superiore all'anno. Tale disposizione vale anche per la prima missione in lavoro somministrato a tempo determinato, sempre nei limiti dei 12 mesi. Questo rapporto senza causale giustificativa non può essere oggetto di proroga, e conta ai fini del periodo massimo di utilizzo dei rapporti non a tempo indeterminato (vedi oltre); in alternativa a questa esenzione, la contrattazione collettiva può prevedere che, a fronte di alcune evenienze (esemplificate dal legislatore in: avvio di nuova attività, lancio di un prodotto innovativo; implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico; fase supplementare di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; rinnovo o proroga di una commessa consistente), si possa procedere all'assunzione a termine o in somministrazione a termine senza causale giustificativa fino al 6% dell'organico, e senza che il testo preveda una durata massima (salvo quella generale di 36 mesi);
- intervalli tra un contratto a termine e quello successivo: al fine di evitare comportamenti elusivi della natura temporanea delle assunzioni a termine, si prevede

che l'intervallo tra un contratto a termine e quello successivo sia di almeno sessanta o novanta giorni rispettivamente se il contratto venuto a scadenza sia stato inferiore o superiore a sei mesi. Anche qui la contrattazione collettiva, alla luce delle stesse evenienze descritte sopra e in caso di attività stagionali, può ridurre questi intervalli fino a, rispettivamente, venti e trenta giorni. Qui è anche previsto un potere autonomo di intervento da parte del Ministero del Lavoro, in caso di silenzio della contrattazione collettiva;

- durata complessiva dei rapporti a termine tra gli stessi soggetti: la durata di tutti i rapporti a termine (sia diretti che tramite somministrazione) che un lavoratore può avere con la stessa impresa non può superare 36 mesi, fatto salvo l'ulteriore rapporto a termine definito in sede di DPL (art. 1 comma 40 [legge 247/07](#));
- la prosecuzione del contratto a termine oltre il limite previsto, cui deve corrispondere comunque il pagamento della maggiorazione del 20% per i primi 10 giorni e del 40% per i giorni successivi, dà luogo alla conversione a tempo indeterminato se supera rispettivamente i 30 giorni se il contratto aveva una durata inferiore a sei mesi, e i 50 se superiore (i termini precedenti erano rispettivamente 20 e 30)

Si interviene anche sui tempi per l'impugnazione del contratto a termine, modificando quanto previsto dalla [legge 183/10 \(l'art. 32 del cosiddetto "collegato lavoro"\)](#): dal 1° gennaio 2013 i lavoratori che vogliono impugnare la legittimità del contratto a termine lo potranno fare entro 120 giorni dalla fine del rapporto, anziché 60. Si precisa anche che il risarcimento, previsto sempre dallo stesso articolo in caso di conversione a tempo indeterminato del rapporto ha natura omnicomprensiva a copertura del periodo tra la scadenza del contratto e la pronuncia del giudice, come da sentenza n°303/11 della Corte Costituzionale.

Commento:

la cancellazione dell'obbligo di causale per il primo contratto a termine è antitetica alle finalità del provvedimento (art.1, comma 1) che ribadisce essere il lavoro subordinato a tempo indeterminato la forma comune, anzi "dominante", di rapporto di lavoro. Questa esenzione si somma ad una analoga previsione fatta per la somministrazione a tempo determinato con il D. Lgs. 24/12 di recepimento della Direttiva UE 104/08, la quale esenta dall'obbligo di giustificazione (e dal rispetto dei limiti quantitativi) le missioni riguardanti soggetti percettori di ammortizzatori sociali, "svantaggiati" o "molto svantaggiati", e altre fattispecie rimesse alla contrattazione collettiva. Il rapporto a tempo determinato può così essere utilizzato per qualsiasi attività senza alcuna giustificazione.

L'allungamento a 12 mesi rispetto ai sei inizialmente previsti dal testo governativo accentua la gravità del superamento di un principio importante. In alternativa all'acausalità del primo contratto a termine, si prevede poi una quota fino al 6% dell'organico che, previa disposizioni della contrattazione collettiva, può essere svincolata dall'obbligo di giustificazione in una serie di circostanze: se ne rileva la profonda contraddittorietà dato che per poterne usufruire la contrattazione dovrà pur prevedere che l'impresa indichi quale circostanza tra quelle indicate dal CCNL sia operante e quindi legittimi il ricorso all'acausalità, ma con ciò essa sarà obbligata a...indicare una "causale" per giustificare il ricorso! Non solo, va anche segnalata la profonda genericità delle circostanze previste dalla legge, che oltre tutto hanno spesso molto più a che fare con la necessità, eventualmente, di prorogare rapporti esistenti più che di attivarne di nuovi ("fasi supplementari, proroga o rilancio di progetti" ecc.). Ma soprattutto si rileva come questo approccio conduca la contrattazione ad un dilemma davvero inaccettabile, se cioè ammettere un "periodo di prova lunghissimo" per i neo assunti (il doppio del massimo previsto oggi dalla legge),

oppure ammettere che una quota significativa dell'organico sia strutturalmente precaria senza che l'impresa debba fornirne giustificazione. Va anche aggiunto che il rinvio alla contrattazione non dice nulla sulla durata di questi contratti a termine acausali, che al limite potrebbero essere intesi nella loro durata massima di 36 mesi! Per questi motivi sarà necessario che la contrattazione sia consapevole di questo pericolo, e trovi strade alternative a questo dilemma, in attesa che si ripristini il principio logico dell'obbligo di giustificazione di tutto quanto non rientra nel rapporto normale di lavoro. Ferme restando le titolarità delle categorie, una possibile opzione è l'allungamento del periodo di prova per il primo rapporto a tempo indeterminato come misura alternativa al ricorso all'acausalità dei rapporti a termine quale modalità di primo impiego.

Le disposizioni sugli intervalli sono ugualmente insoddisfacenti, soprattutto perché conferiscono al Ministero un potere surrogatorio della contrattazione collettiva con una finalità evidente quanto infondata, ossia forzare la riduzione degli intervalli. Da questo punto di vista, la soluzione più logica e meno astratta è il conferimento della materia alla contrattazione collettiva, specie di 2° livello, come innovato dall'art. 46 bis della legge 134/12.

E' invece importante l'inclusione delle missioni in somministrazione a termine ai fini della definizione del periodo massimo di 36 mesi per il ricorso a prestazioni a termine, che determina un significativo contenimento anche rispetto ai risultati pregressi della contrattazione collettiva.

Positivo, ugualmente, l'allungamento a 120 giorni del tempo per il lavoratore per impugnare il suo contratto, così da superare il dilemma, implicito nella disposizione precedente, per cui se si impugnava nei 60 giorni si perdeva qualunque speranza di essere richiamati al lavoro, ma se si attendeva una nuova richiesta di prestazioni da parte del datore di lavoro, e passava il 60° giorno senza che essa si fosse concretizzata, si perdeva qualunque possibilità di rivalsa giudiziaria.

- Somministrazione (comma 10): si cancella una disposizione del [D.Lgs. 276/03](#), che ammetteva la possibilità, per somministrazioni fino a sei mesi indirizzate verso “lavoratori svantaggiati” di derogare al principio di parità di trattamento.

Commento: è una norma decisamente positiva, che ripristina un principio generale di civiltà giuridica, secondo cui ad identico lavoro deve corrispondere uguale trattamento.

- Contratti d'inserimento (commi 14-15): dal 1° gennaio 2013 si cancella questa forma di rapporto di lavoro, indirizzando correttamente le agevolazioni previste alle figure svantaggiate, ma senza sovrapporvi abbassamenti retributivi (sottoinquadramento)

- Apprendistato (commi 16-19)

L'intervento avviene correggendo il [Testo Unico dell'apprendistato](#) su più elementi:

- si prevede una durata minima di sei mesi, salvo maggiore periodo previsto dalla contrattazione collettiva;
- si modifica il rapporto tra apprendisti e qualificati per le imprese con più di 10 dipendenti, passando al rapporto 3:2 anziché 1:1 (tre apprendisti ogni due lavoratori qualificati);
- si dispone che per poter assumere nuovi apprendisti le imprese con più di 10 dipendenti devono aver confermato a tempo indeterminato almeno il 50% degli apprendisti assunti nel corso del triennio precedente. La percentuale è fissata al 30% per i primi tre anni di applicazione della legge, e comunque è data facoltà a tutte le imprese, anche se inadempienti rispetto al vincolo delle conferme, di poter assumere un nuovo apprendista.

Commento: si tratta di allentamenti di disposizioni preesistenti, con l'evidente risultato di

rendere l'apprendistato conveniente per le imprese facendo leva sul minor costo. Si conferma in questo modo un approccio sbagliato, che nega il tratto essenziale dell'apprendistato, ossia l'investimento nell'occupabilità del giovane attraverso la formazione, per cogliere solo il vantaggio economico per l'impresa. Di qui la rilassatezza nei vincoli alla conversione, e lo stesso aumento del numero di apprendisti rispetto ai qualificati è indicativo del messaggio secondo cui conti di più il minor costo che la qualità dell'investimento in formazione. Anche qui si smentisce l'enfasi sull'apprendistato quale canale d'ingresso dei giovani verso il lavoro stabile (le finalità individuate al comma 1).

- Part-time (comma 20): si ripristina la facoltà della contrattazione collettiva a disporre la possibilità di ripensare, da parte del lavoratore, all'assenso dato con la sottoscrizione di “clausole flessibili e elastiche” nello svolgimento del lavoro a tempo parziale.
Commento: ancorché poco enfatizzato, si tratta di un importante risultato, che rovescia un caposaldo della normativa del centro destra in materia di part-time. Conferendo nuovamente alla contrattazione collettiva la possibilità di introdurre e disciplinare il “diritto al ripensamento” in materia di clausole elastiche e flessibili si consegna un diritto al lavoratore (più spesso lavoratrice) che la può rendere più libera rispetto al ricatto dell'impresa “o con le clausole elastiche o niente part-time”. Spetterà alla contrattazione collettiva ad ogni livello provvedere affinché questo diritto non resti sulla carta.
- Lavoro intermittente (commi 21-22): anche qui intervenendo sul [D.Lgs. 276/03](#), si procede ad alcune correzioni ed integrazioni:
 - si sopprime la disciplina specifica per il contratto di lavoro intermittente previsto per i fine settimana e i periodi di vacanze natalizie, pasquali ed estive, che non prevedeva il pagamento dell'indennità di disponibilità in caso di mancata chiamata del lavoratore;
 - si modifica leggermente la popolazione destinataria di questo istituto anche senza la preventiva indicazione, da parte della contrattazione collettiva, delle “esigenze” al soddisfacimento delle quali il contratto era utilizzabile. Dal 2013 questa popolazione sarà quella fino a 24 anni, con conclusione obbligata del contratto entro il compimento del 25° anno, e quella maggiore di 55 anni (precedentemente era compresa fra meno di 25 e oltre 45 anni);
 - si introduce l'obbligo per l'impresa, ad ogni chiamata, di segnalare l'avvio della prestazione, o di un “ciclo integrato” di prestazioni, anche tramite l'uso di sistemi informativi semplificati (è previsto un decreto ministeriale che le indichi);
 - i contratti in essere attivati in base alle disposizioni pregresse cessano la loro efficacia dopo 12 mesi dall'entrata in vigore della legge (luglio 2013)

Commento: CGIL-CISL-UIL avevano segnalato la necessità di sopprimere questo istituto, giudicato unitariamente il più precarizzante tra tutti, indicando la somministrazione di lavoro quale strumento per rispondere alle genuine richieste di prestazioni di breve durata da parte delle imprese. Proposta che confermiamo. Invece si è introdotto nel percorso parlamentare un principio molto simile al vecchio, che il testo presentato inizialmente dal Governo prevedeva di sopprimere, con ciò vanificando la titolarità della sola contrattazione collettiva nazionale ad identificare le esigenze per rispondere alle quali fosse ammesso, in quell'ambito di validità, il ricorso al lavoro intermittente. Pertanto la funzione di filtro selettivo della contrattazione è svuotata dalla possibilità di assumere comunque lavoratori in contratto intermittente se hanno fino a 24 o più di 55 anni, e la contrattazione collettiva dovrà anche qui, come nell'ambito dei rapporti a termine, trovare le strade per impedire l'estensione di questa forma di lavoro che, non a caso, ha conosciuto un'esplosione durante gli anni di crisi. Un'ipotesi potrebbe essere quella di ricorrere a forme di part-time con un contenuto basso di ore e con la contestuale apposizione di clausola elastica o flessibile, con

progressivo consolidamento delle ore prestate eccedenti l'orario originario. Fermo restando il giudizio negativo sull'istituto, l'obbligo di segnalazione per ogni prestazione può, se non vanificato dalle disposizioni ministeriali, introdurre un utile elemento di "difficoltà operativa" per le imprese, che potrebbe quanto meno sconsigliarne la diffusione. Da questo punto di vista un appiglio, sia pure tenue, può essere rappresentato dal venir meno della legittimità dei rapporti a chiamata esistenti trascorsi 12 mesi: si tratta qui di impostare una campagna verso le imprese ove più massiccio è stato il ricorso a queste forme, finalizzato alla loro trasformazione in impieghi più stabili e tutelati. Resta il fatto grave di aver rilegittimato questo istituto, smentendo le intenzioni di "selezione positiva" delle forme della flessibilità contenute nelle previsioni programmatiche del comma 1.

- Collaborazioni a progetto (commi 23-25): qui i cambiamenti rispetto alle originarie disposizioni del [D.Lgs. 276/03](#) sono numerosi ed importanti:
 - si sopprime la possibilità di collaborazioni a progetto per programmi o fasi dell'attività;
 - si introducono criteri stringenti sulla presunzione di illegittimità, e conseguente considerazione del rapporto quale lavoro subordinato fin dall'inizio, per le collaborazioni che
 - abbiano quale contenuto del progetto l'oggetto sociale dell'impresa;
 - comportino lo svolgimento di attività esecutive e ripetitive, individuate dalla contrattazione collettiva;
 - riguardino lo svolgimento di attività svolte in modalità analoga da parte dei dipendenti del committente
 - nei confronti di collaborazioni genuine si prevede la titolarità della contrattazione collettiva a definirne i compensi, e comunque in assenza di ciò i compensi delle collaborazioni non potranno essere inferiori alla retribuzione del lavoratore subordinato comparabile per esperienza e competenza.
 - Le modifiche entrano in funzione per le collaborazioni attivate dopo l'entrata in vigore della legge.
 - A far data dal 2012 la contribuzione a carico dei collaboratori sale di un punto all'anno, per raggiungere il 33% valevole per i lavoratori subordinati nel 2018
 - Con l'art. 24 bis della legg 134/12 è stata altresì ammessa la possibilità di ricorrere alle collaborazioni a progetto per i call center che svolgano la vendita di prodotti o servizi in outbound purché alle collaborazioni si applichino "i corrispettivi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento"

Commento: questo è senza dubbio il punto di maggiore positività dell'intera legge, che accoglie da un lato il concorde risultato del contenzioso giudiziario sviluppatosi dopo l'introduzione dell'istituto delle collaborazioni a progetto, aggiungendovi però anche un elemento di salvaguardia economica ugualmente importante, che dovrebbe scongiurare il fatto, già verificatosi in altre circostanze, secondo cui l'aumento della contribuzione si traduceva in un abbassamento dei redditi delle persone. Si apre adesso una possibilità importante per la contrattazione collettiva da un lato di individuare le attività ripetitive ed esecutive cui non possono essere destinati rapporti di collaborazione, e al contempo cimentarsi sulle forme di tutela (economica, ma anche di diritti) da garantire alle collaborazioni. Che tali disposizioni siano immediatamente esigibili rende possibile un'operazione di "pulizia e messa a punto" anche rispetto all'esistente. Al riguardo della modifica introdotta nella legge 134/12 sui call center in outbound c'è da dire che non risultano disposizioni della contrattazione nazionale sui corrispettivi da corrispondere ai collaboratori, e pertanto almeno al momento la norma sembra più una petizione di principio che un'effettiva esclusione dei call center dalle disposizioni della legge 92/12. Restano irrisolte, invece, al netto di quanto si dirà sulle Partite Iva, le questioni riguardanti la mancata estensione di queste disposizioni all'intero complesso delle collaborazioni, comprese quelle rese nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

- Partite Iva: si introduce un nuovo articolo a conclusione della sezione delle collaborazioni nel [D.Lgs.276/03](#) dedicato alle prestazioni rese in regime di lavoro autonomo (leggi con obbligo di versamento dell'IVA):

- si prospetta la presunzione di lavoro svolto in collaborazione a progetto (la quale a sua volta, mancando il progetto, potrà essere considerata lavoro subordinato), qualora si verificano congiuntamente almeno due delle tre condizioni indicate appresso:
 - durata del rapporto superiore a otto mesi, da valutarsi su un arco di due anni;
 - responsabile di almeno l'80% del reddito, ugualmente da valutarsi su due anni;
 - disponibilità di una postazione di lavoro fissa presso il committente;
- queste presunzioni non valgono, e non producono effetti se:
 - si è in presenza di prestazioni svolte con competenze teoriche di grado elevato o elevate capacità pratiche acquisite;
 - il reddito annuo lordo conseguente sia superiore di 1,25 volte al minimale imponibile ai fini fiscali (€14258,4*1,25= €17823);
- sono ugualmente esclusi dalla presunzione di illegittimità le prestazioni:
 - per le quali l'ordinamento obblighi all'iscrizione ad ordini o albi, che a loro volta prevedano requisiti e condizioni, di cui il Ministero del lavoro dovrà dare conto entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge;
- come per le collaborazioni, si prevede l'incremento dell'aliquota previdenziale, ritardata di un anno rispetto alle collaborazioni, in modo che si raggiunga il 24% nel 2019

Queste disposizioni valgono per i nuovi rapporti accesi dopo l'entrata in vigore della legge, mentre per quelli preesistenti entrano in vigore dopo 12 mesi (luglio 2013)

Commento: la norma è involuta e pericolosa. Innanzitutto la procedura di presunzione è molto barocca, nel senso che al verificarsi del superamento dei limiti non si ha la trasformazione a lavoro subordinato, ma in collaborazione a progetto, che però si deve presupporre si trasformi immediatamente in lavoro subordinato dato che le prestazioni svolte con partita Iva non impongono la definizione di un progetto, e quindi risulteranno mancanti del dato essenziale che, a sua volta, determinerà la trasformazione ex tunc a lavoro subordinato. Tuttavia, il passaggio, sia pure virtuale, in collaborazione potrà permettere al lavoratore di rivendicare al proprio committente la mancata ripartizione della contribuzione previdenziale versata a suo nome. Infatti per le partite Iva non vige il regime di ripartizione tra datore di lavoro e lavoratore nella misura dei due terzi/un terzo a carico rispettivamente dei due soggetti. Si potrà quindi realizzare un beneficio economico significativo per il lavoratore, che rientrerà in possesso della quota di due terzi dei versamenti previdenziali che avrà dovuto sostenere durante la prestazione fintamente autonoma.

Detto questo, il vero pasticcio combinato dal legislatore consiste nell'aver individuato clausole di esclusione da qualsiasi intervento trasformativo davvero minimali: si pensi al limite di €18000 scarsi di reddito lordo annuo (pari a poco più di €1300 lordi mensili) per sfuggire a qualsiasi rischio di contestazione, oppure alla dizione davvero generica sulle prestazioni svolte "con competenze teoriche di grado elevato, acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nel concreto esercizio dell'attività", che anch'esse saranno fuori da ogni contestazione. Si produce così un dettato normativo il cui sbocco potrebbe consistere nella garanzia al committente di una sostanziale impunità nel ricorrere a prestazioni assolutamente riconducibili ai parametri della subordinazione, ma denominate a partita Iva ai soli fini di eludere quegli obblighi, anche qui smentendo i propositi di scoraggiamento della "cattiva flessibilità". Non è quindi da escludere che si possa determinare un travaso, più o meno forzato, delle collaborazioni verso le prestazioni a partita Iva. Infine, ma non per importanza, è del tutto assente nelle disposizioni una previsione circa i benefici normativi (diritti) e previdenziali (l'istituto della rivalsa verso il committente dei versamenti previdenziali è facoltativo). Da quanto precede, per entrambi gli istituti di tipo "autonomo" si pone la necessità per la contrattazione di avviare un'azione diffusa per le conversioni delle collaborazioni e prestazioni a P.Iva la cui legittimità sia dubbia, utilizzando l'immediata entrata in vigore delle disposizioni, e la predisposizione, nei CCNL, di sezioni dedicate all'estensione dei diritti in capo alle figure dell'autonomia genuina.

- Associazione in partecipazione (commi 28-31): questo istituto era stato riconosciuto da tutte le

rappresentanze sociali come particolarmente a rischio di un utilizzo improprio ed elusivo, pertanto nel documento riassuntivo del confronto, approvato "salvo intese" dal Consiglio dei Ministri del 20 marzo si leggeva che "si prevede di preservare l'istituto solo in caso di associazioni tra familiari entro il 1° grado o coniugi." Invece il testo del disegno di legge prevede che " il numero degli associati non può essere superiore a tre, ..., con l'unica eccezione nel caso in cui gli associati siano legati all'associante da un rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado e di affinità entro il secondo." Inoltre si prevede che le eventuali associazioni in partecipazione la cui legittimità sia stata oggetto di certificazione (art. 75 e sg. D.Lgs. 276/03) restino valide fino alla scadenza della loro durata. La sanzione per le associazioni illegittime è la conversione in lavoro subordinato, a meno che esse non siano riconducibili alle prestazioni rese con partita Iva come modificate da questa legge.

Commento: è un caso eclatante di smentita delle dichiarazioni del Governo di contrastare la "cattiva flessibilità". L'area salvaguardata (fino a tre associati più coniugi e parenti illimitati) corrisponde esattamente alla descrizione dei soggetti, prevalentemente catene commerciali e turistiche in franchising, che sono stati i più grandi utilizzatori di questa fattispecie, come la campagna congiunta "Dissociati" organizzata congiuntamente da Filcams e NidIL ha potuto dimostrare sulla base delle denunce pervenute.

- Vouchers: qui c'è da sottolineare come sul ricorso del voucher in agricoltura si sia realizzato un importante avanzamento (il secondo, dopo le collaborazioni) rispetto al testo proposto dal Governo. In particolare:
 - il ricorso al voucher avverrà modificando l'art. 70 e sg. del [d.Lgs. 276/03](#), nei limiti di €5000 annui per prestazioni di natura occasionale, cancellando l'infinita lista di esempi presente nel testo emendato; se svolte nei confronti di imprese (la dizione "committenti imprenditori commerciali" va qui intesa nel senso generico di soggetti economici), o studi professionali le prestazioni non potranno eccedere l'importo di €2000 annui per committente;
 - la prestazione sarà pagata utilizzando buoni orari, del valore nominale di €10,00 ciascuno (da cui sono detratti €2,5 a copertura della contribuzione previdenziale ed assistenziale, nonché l'aggio per l'istituto emittitore, ossia l'Inps); i buoni sono numerati progressivamente e datati; il loro valore è aggiornato periodicamente sentite le parti sociali;
 - il reddito derivante da queste prestazioni concorrerà a determinare il reddito del lavoratore immigrato ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno;
 - il ricorso al voucher in agricoltura è limitato ai soli studenti e pensionati per le attività svolte in favore di imprese agricole il cui fatturato le obblighi al versamento dell'Iva , ed è invece libero, salvo non poter ricorrere a persone iscritte l'anno precedente negli elenchi anagrafici, per attività svolte nelle imprese con fatturato inferiore.
 - I buoni già emessi sottostanno alle vecchie regole, e vanno utilizzati comunque entro il 31 maggio 2013

Commento: ci sono certamente dei risultati importanti, frutto della battaglia che la Cgil in primis ha condotto in questo anni. Tra questi va sicuramente annoverato il riferimento al valore orario del voucher, e la possibilità che il reddito derivante dal lavoro con pagato col voucher sia utile per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno. Da questo momento in poi viene colpita la prassi, assolutamente possibile nel regime precedente, di interpretare a discrezione del committente la durata della prestazione compensata dal singolo buono. Non va assolutamente sottovalutato, poi, il risultato in agricoltura, soprattutto rispetto al testo inizialmente proposto dal Governo che prevedeva seccamente l'utilizzabilità del voucher per il "lavoro stagionale" in quel settore, che avrebbe significato la completa destrutturazione di ogni controllo nel mercato del lavoro agricolo: la battaglia unitariamente condotta dalla categoria e dalle Confederazioni ha potuto arginare significativamente i rischi, ripristinando in sostanza la normalità del lavoro agricolo e confinando a spezzoni marginali il ricorso al voucher.

Invece non soddisfacente la parte riferita all'utilizzabilità da parte delle imprese, e ancor più negli

studi professionali, dove davvero non si comprende se non per mere ragioni di deregolamentazione del lavoro normale l'abilitazione al ricorso al voucher. Discutibile e di difficile controllo è anche il tempo molto lungo, fino al maggio 2013, per l'utilizzo con le vecchie normative dei voucher acquistati entro luglio 2012.

- Stage e tirocini (commi 34-36): il testo prevede una delega, da esercitarsi entro sei mesi, per la definizione, ad opera della Conferenza Stato/Regioni, di linee guida per il ricorso a questa forma di impiego che in sostanza ne eviti la concorrenzialità nei confronti dell'apprendistato, definisca le caratteristiche essenziali del tirocinio e ne punisca l'assenza, punisca il ricorso al tirocinio gratuito con una "congrua indennità".

Commento: è noto come il tema della regolamentazione dei tirocini sia sempre stato oggetto di grandi conflitti istituzionali, cui si era tentato di porre un freno con un confronto tra Governo, Regioni e parti sociali avviato la scorsa estate e poi bruscamente interrotto dal Governo con l'articolo 11 della legge 148/11. Adesso si tenta di riprendere un percorso comune, sulla falsariga di principi troppo generici, seppur condivisibili, per essere efficaci ai fini della redazione di una proposta esauriente e condivisa: per fare un solo esempio la sanzione per un tirocinio gratuito non può essere solo il pagamento di una multa ma anche la considerazione di quel rapporto come lavoro subordinato fin dall'inizio.

Sezione II Licenziamenti (commi 37-46)

Parte 1 – Licenziamento individuale

La legge innova profondamente procedure e regole sanzionatorie sottostanti ai licenziamenti individuali illegittimi, innanzitutto riguardo al campo di applicazione. In luogo, infatti, dei tradizionali concetti di giusta causa e giustificato motivo, soggettivo ed oggettivo, il legislatore ha inteso suddividere la disciplina in tre ambiti, dedicati alle pratiche discriminatorie, ai licenziamenti individuali per motivi soggettivi, e a quelli per motivi oggettivi.

Inizialmente va segnalato che ogni lettera di licenziamento dovrà contenere i motivi che lo giustificano, a giudizio dell'impresa: vale la pena ricordare che la [legge 604 del 66](#) come riformulata nel 1990 ammetteva un "carteggio" tra lavoratore ed impresa, scandito con i relativi termini (15 giorni dopo la ricezione della lettera da parte del lavoratore per la richiesta di motivi giustificativi del licenziamento, 7 per la risposta da fornire da parte dell'impresa). D'ora in poi (le modifiche sono immediatamente operative) non sarà più così e i motivi dovranno essere indicati direttamente nella lettera di licenziamento.

Vengono poi modificati i termini di impugnazione da ultimo disciplinati dall'[art.32 della legge 183/10](#) (collegato lavoro), già segnalati a proposito dell'impugnativa del contratto a termine, cui ora si aggiunge un restringimento del periodo per la presentazione del ricorso in Tribunale, ridotto a 180 rispetto ai 270 giorni precedentemente previsti (il che comporta la curiosa condizione secondo cui un lavoratore a termine ha $120+180 = 300$ giorni per l'impugnativa del suo contratto e il deposito in Tribunale della relativa memoria introduttiva, mentre un lavoratore licenziato ha $60+180 = 240$ giorni...).

Innovando poi nuovamente rispetto alle procedure conciliative, anch'esse a loro volta riformulate nel 2010 con l'[art. 31 della legge 183](#), si stabilisce che il licenziamento giustificato da ragioni economiche debba essere oggetto, per iniziativa dell'impresa, di un tentativo obbligatorio di conciliazione da realizzarsi presso la locale DPL. La durata massima del periodo di svolgimento del tentativo è fissata in 20 giorni, o altra data che le parti possono concordare, e si prevede altresì che le parti possano farsi assistere dalle organizzazioni di rappresentanza cui aderiscano o cui conferiscano mandato. Nel caso di esito positivo la eventuale decisione del lavoratore di dimettersi non impedisce l'attribuzione al lavoratore dell'accesso all'indennità di disoccupazione (Aspl, di cui appresso). In caso di esito negativo della conciliazione, la decorrenza del licenziamento è fatta coincidere con la data di consegna/ricevimento della lettera di licenziamento, e il periodo intercorso da quella data si considera tempo di preavviso. Fanno eccezione a questa regola la

condizione di maternità e l'assenza per infortunio.

Passando ora a considerare le diverse fattispecie riguardo alle conseguenze di un licenziamento illegittimo, si può riassumere la riscrittura dell'articolo 18 nel modo seguente (e con ciò si deduce che non viene modificato il regime della [legge 604 del '66](#) per i licenziamenti intimati nelle imprese con meno di 15 dipendenti):

Licenziamento discriminatorio – unico strumento utilizzabile la reintegra nel posto di lavoro con diritto alla retribuzione non percepita a seguito del licenziamento nonché della relativa contribuzione, dedotto quanto eventualmente percepito a seguito di altra occupazione, più una sanzione economica non inferiore comunque a cinque mensilità. Tale disciplina si applica al licenziamento discriminatorio senza riferimento al numero dei dipendenti dell'impresa. In alternativa il lavoratore può optare per un'indennità pari a 15 mensilità senza versamento dei contributi.

Licenziamento di tipo soggettivo per ragioni disciplinari: il giudice verifica la sussistenza del fatto imputato al lavoratore, e la sanzione ad esso collegata secondo le previsioni del CCNL applicato. Se il fatto non risultasse provato, ovvero il CCNL prevedesse una sanzione diversa dal licenziamento, il giudice ordina il reintegro nel posto di lavoro, e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria fino a dodici mensilità, dedotto quanto percepito dal lavoratore per altra occupazione, oppure quanto avrebbe potuto percepire se si fosse comportato diligentemente. Nelle altre ipotesi, il giudice condanna il datore di lavoro ad un'indennità compresa fra dodici e ventiquattro mensilità, in base all'anzianità del lavoratore e in considerazione della dimensione d'impresa, delle condizioni del mercato del lavoro, e del comportamento e delle condizioni delle parti. Di ciò il giudice deve dare adeguata motivazione.

Licenziamento di tipo soggettivo per motivo oggettivo: il giudice può applicare la disciplina reintegratoria come disciplinata per i licenziamenti disciplinari in presenza di “manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento”. In tutti gli altri casi provvede a sanzionare il licenziamento illegittimo obbligando il datore di lavoro al pagamento della sanzione compresa tra 12 e 24 mensilità: la decisione del giudice riguardo all'entità dell'importo da pagare sarà basata sul comportamento del lavoratore rispetto alla ricerca di nuova occupazione, e dal comportamento delle parti durante la procedura di conciliazione (vedi sopra). Nel corso del dibattimento il lavoratore può domandare, fornendo le relative prove, che il licenziamento sia considerato discriminatorio: nel caso la domanda del lavoratore sia accolta, si applica esclusivamente la reintegra e le disposizioni sopra descritte in proposito. La reintegra è anche l'unica sanzione prevista per licenziamenti illegittimi operati nei confronti di disabili per inabilità fisica o psichica, o per il licenziamento prima della conclusione del periodo di comporto della malattia.

Vizi formali: innovando in modo sostanziale rispetto alla dottrina e alla giurisprudenza pregresse, la presenza di vizi formali (ad es. di motivazione o di procedura) viene sanzionata solo economicamente, senza produrre la nullità o l'inefficacia del licenziamento. L'entità della sanzione economica da corrispondere al lavoratore è compresa tra sei e dodici mensilità, da graduarsi da parte del giudice motivando la gravità del vizio formale. Qualora il giudice valuti l'assenza, oltretutto dell'osservanza delle regole, anche della giustificazione del licenziamento stesso, la sanzione da applicarsi è la reintegra.

Parte 2 – Licenziamenti collettivi

Seguendo la logica prevista per i licenziamenti individuali, il legislatore modifica anche le sanzioni riguardanti comportamenti scorretti del datore di lavoro in caso di licenziamenti collettivi ([legge 223/91](#)) nel modo seguente:

Vizi formali della comunicazione di avvio della procedura: sono sanabili tramite accordo sindacale nell'ambito della procedura stessa;

licenziamento senza forma scritta: reintegra

inosservanza della comunicazione scritta: sanzione tra 12 e 24 mensilità

violazione criteri di scelta: reintegra

Commento: in premessa non possiamo non fare un velocissimo accenno a quanto sia fragile, per

ammissione degli stessi studi dell'OCSE, il nesso tra andamento dell'occupazione e rigidità delle regole sui licenziamenti, e quindi quanto sia ideologico e non "obbligato" il carattere delle modifiche imposte. Detto ciò, le disposizioni riportate sono particolarmente difficili da commentare, perché riflettono un sovrapporsi di intenzioni, frutto di una redazione sottoposta a spinte contrapposte, oltreché redatte in un linguaggio spesso poco chiaro. Divideremo pertanto il commento in punti:

– *vizi formali: si tratta forse dell'arretramento culturale più grave di tutta la normativa, perché dispone una semplice sanzione economica a fronte della violazione delle regole. In questo modo, anziché promuovere una cultura della legalità soprattutto per le prassi più delicate per i riflessi sulle vite personali e le loro conseguenze sociali, si incoraggia implicitamente la scarsa attenzione al rigore comportamentale delle parti;*

– *procedura conciliativa: a differenza delle soluzioni tentate nel passato, qui si sarebbero potuti aprire spazi davvero interessanti per una cultura e una prassi alternative al ricorso in magistratura per la risoluzione del contenzioso. Infatti le novità sono almeno due: la conciliazione deve essere promossa dal datore di lavoro e si svolge in costanza di rapporto di lavoro. Ciò avrebbe consentito un confronto più paritario tra le parti finalizzato da un lato a indagare le motivazioni poste alla base dell'intenzione di licenziare da parte del datore di lavoro e, una volta esperito questo scavo, valutare sia la prosecuzione del tentativo con l'individuazione di misure compensative, sia la sua interruzione e il ricorso alla magistratura sulla base di un lavoro istruttorio comunque utile ad entrambe le parti. Invece, aver voluto imporre, nel percorso parlamentare, che in caso di insuccesso del tentativo il licenziamento abbia la sua decorrenza fin dal giorno della comunicazione scritta, e che il periodo successivo sia considerato quale preavviso, ha inficiato la parità delle parti nel tentativo di conciliazione, datoché l'impresa può discutere con il lavoratore sapendo di poter contare su due risultati per sé positivi: comunque potrà licenziare il lavoratore, risparmiando sul preavviso, e accederà alle proposte conciliative solo se più convenienti. La giustificazione addotta ("il lavoratore potrebbe mettersi in malattia") era facilmente risolvibile disponendo che in caso di insuccesso il rapporto si intendeva risolto a far data dalla firma del verbale di mancato accordo presso la DPL, fatte salve le eccezioni già previste (maternità ed infortunio).*

– *Licenziamenti discriminatori: nulla cambia nelle normative, già applicabili a prescindere dalla dimensione dell'impresa che effettui il licenziamento. Ed è nota la difficoltà nel fornire prove adeguate sul carattere discriminatorio di un licenziamento. La difficoltà è tanto più seria, in quanto questo è l'unico strumento cui il lavoratore potrà ricorrere se vorrà richiedere la reintegra come sanzione di un licenziamento formalmente giustificato con ragioni economiche date le ambiguità sulla "manifesta insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento" economico che tratteremo in seguito. Da notare, inoltre, che la domanda in tal senso va posta dal lavoratore, il che aumenta la difficoltà invertendo di fatto l'onere della prova.*

– *Licenziamenti disciplinari: il passaggio critico qui è rappresentato dalle "altre ipotesi" riguardanti fattispecie non contemplate dai CCNL, che però farebbero decadere il diritto al reintegro pur in presenza di licenziamento ingiustificato. E' noto che le sezioni disciplinari dei CCNL risalgono, nella maggior parte dei casi, a epoche non recenti, e pertanto non è impossibile immaginare che infrazioni legate, ad es., all'utilizzo dei mezzi informatici non siano trattate in modo esplicito. Un approccio letterale alla norma farebbe sì che anche se riconosciuto infondato, un licenziamento riferito a queste fattispecie non potrebbe essere sanzionato che ricorrendo all'indennizzo. Il che trasformerebbe un atto tra soggetti privati qual'è un CCNL in una fonte giuridica valida per impedire la reintegrazione nel posto di lavoro. Diventa quindi assai importante sostenere un'interpretazione fondata sull'analogia con quanto previsto dal CCNL per infrazioni assimilabili, e considerare quindi il diritto al reintegro non legato solo ai casi espressamente trattati dal CCNL. Un importante riferimento in tal senso è rappresentato dall'art. 2106 del codice civile, che rimane assolutamente operante, e che ingiunge al giudice di applicare al singolo caso i criteri di proporzionalità, aggravanti ed attenuanti, e che quindi può supportare la richiesta di una visione "analogica" nell'applicazione delle sezioni disciplinari dei CCNL;*

– *Licenziamenti economici: cosa si sanziona in questo ambito? La domanda non è peregrina, datoché la dottrina e la giurisprudenza sono state unanimi nell'indirizzare il lavoro del giudice non*

tanto alla constatazione dell'evento in sé indicato dall'impresa quale giustificazione del licenziamento (il calo di fatturato, l'acquisto di un macchinario sostitutivo di mansioni o di posti di lavoro) quanto il nesso causale che deve risultare provato tra il fatto e la risoluzione del rapporto quale unica possibile conseguenza. Il testo di legge non compie lo stesso percorso argomentativo, e sembra avanzare una distinzione piuttosto difficile da cogliere tra l'insussistenza del giustificato motivo oggettivo, da sanzionare con l'indennizzo, e la manifesta insussistenza del fatto, cui conseguirebbe il reintegro. Sempreché il verbo "può", che regge la frase, sia da interpretare come "facoltizzante" il giudice a decidere verso le due soluzioni (indennizzo o reintegro), secondo criteri che la legge non esplicita, oppure come eccezione (la reintegro) rispetto ad una regola (l'indennizzo). Come si comprende, sia che si opti per una interpretazione che per l'altra, la conseguenza operativa è un aumentato potere del giudice nell'individuare la sanzione, cui va aggiunto, nel caso della sanzione economica, un potere altrettanto vasto nel posizionare l'importo tra gli estremi (in questo caso, tra dodici o ventiquattro mensilità). Comunque si voglia giudicare la norma, questa conseguenza è chiarissima, e contribuisce a rendere molto incerta l'intera disposizione, soprattutto rispetto alle esigenze delle imprese di avere certezze ex ante sui costi del licenziamento (si vedano in proposito le tesi di quanti hanno sostenuto la necessità di modifiche alla disciplina sui licenziamenti). Dell'ulteriore complicazione rappresentata dalla possibile domanda di considerare il licenziamento discriminatorio, da parte del lavoratore, si è detto sopra. Eppure sembra necessario ricorrere alla "soggettivizzazione" dei casi portati all'attenzione del giudice, al fine di evitare una trappola implicita nelle parole utilizzate dal legislatore, che farebbe sospettare una differenza tra un licenziamento economico "insussistente", da sanzionare con l'indennizzo, e uno "manifestamente insussistente", cui potrebbe corrispondere la reintegro. E' palese come sia impossibile stabilire una differenza tra un giustificazione che non c'è e una che...non c'è davvero! Per usare un esempio della vita quotidiana, è come vietare qualcosa, e vietarla severamente...Per questo, tornando all'inizio del nostro commento in materia, è importantissima la fase conciliativa, sia pure con i limiti segnalati, in quanto diventa fondamentale, per l'efficacia della tutela dei lavoratori, acquisire ogni elemento utile per poter eventualmente sostenere, in giudizio, la fondatezza della natura discriminatoria del licenziamento;

– licenziamenti collettivi: valgono qui le considerazioni iniziali svolte in materia di vizi formali, con un'aggravante che peserà sull'azione del sindacato. Di fronte ad un vizio formale, non si potrà più sostenere la nullità della procedura e quindi l'obbligo per l'impresa di cassarla e, eventualmente, di ricorrere ad una nuova e formalmente corretta. Ci si porrà invece la tagliola di dover sanare con accordo sindacale i vizi procedurali, o in alternativa il tacere avallandoli, in quanto in ogni caso non è prevista sanzione. Per fortuna è rimasto il reintegro in caso di violazioni da parte dell'impresa dei criteri di scelta nell'effettuazione delle risoluzioni di rapporto, e tuttavia sappiamo quanto questo principio, pur importantissimo, sia difficile da applicare. E tuttavia, come per i licenziamenti individuali da considerare discriminatori, è necessario riattivare creativamente i principi pur presenti nell'ordinamento a tutela della parità di condizioni, dall'equilibrio di genere, al rispetto dei criteri di scelta (con particolare attenzione al nesso con i reparti coinvolti, con le fasce d'età e i carichi di famiglia, ecc.).

– un'ultima considerazione sul ruolo del giudice: è evidente che la nuova normativa imponga oggettivamente al giudice, accanto e in conseguenza della maggiore discrezionalità affidatagli, un supplemento di capacità decisionale. Naturalmente nel rispetto dei limiti e delle prerogative proprie della magistratura, che non può sindacare le scelte organizzative ed economiche dell'impresa (art. 41 Cost.), e tuttavia, nel valutare la fondatezza delle giustificazioni di un licenziamento non potrà che scavare a fondo sull'assenza di discriminazioni o sulla fondatezza dei nessi causali tra i fatti e il licenziamento di quel lavoratore. Da questo punto di vista stona davvero il riferimento al possibile ricorso in Cassazione per violazione delle norme di diritto, contenuto nel comma 44, qualora si ritenga essere stata perpetrata, da parte del giudice, un'infrazione al principio di libertà d'impresa. Si tratta di una norma del tutto pleonastica, datoché tutti possono ricorrere in Cassazione, e lo possono fare solo per violazione di norme di diritto; nel nuovo contesto conseguente alle modifiche delle norme sui licenziamenti qui commentate, può invece essere un messaggio velato alla magistratura di "stare al proprio posto" e non agitare troppo le acque.

Rito processuale (commi 48-68) : non possedendo le competenze adeguate per un commento, segnalo qui soltanto che si dispone un rito separato e diretto per l'esame delle vertenze sui licenziamento, ed esclusivamente per questi (e per le connesse domande di valutazione della natura dei rapporti). Ne consegue che eventuali richieste collegate, ad es. di tipo patrimoniale, dovranno seguire un'altra via processuale, con il rischio di un rallentamento delle risposte da parte del sistema laddove si voleva ottenere l'effetto opposto di velocizzare i tempi della giustizia. Detto ciò, il rito è sostanzialmente simile a quello previsto per l'art.28 St.Lav., con la facoltà del giudice in sede di appello di sospendere l'efficacia di una precedente sentenza (anche di reintegra, verrebbe da immaginare) “se ricorrano gravi motivi”.

Parte II – Ammortizzatori sociali (artt. 2-3)

Sezione 1 – Riordino ammortizzatori sociali esistenti

Illustreremo in questo capitolo le modifiche introdotte nel sistema degli ammortizzatori sociali; per comodità di esposizione tratteremo prima gli interventi modificativi del regime preesistente, per trattare successivamente le norme comportanti l'istituzione di nuovi strumenti. Pertanto tratteremo prima l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) che sostituisce istituti preesistenti relativi al sostegno della disoccupazione, poi passeremo a segnalare i cambiamenti in tema di Una tantum per i collaboratori a progetto e di Cig(s), e infine illustreremo e commenteremo le norme sui “Fondi bilaterali di solidarietà”. Tutte le norme commentate entrano in vigore nel 2013 o successivamente se espressamente indicato in legge.

A) ASpI (art. 2 commi 1- 50)

L'ASpI è un'indennità di disoccupazione, che si vuole universale, e pertanto sostituisce, con una transizione tra il 2013 e il 2016, le indennità di disoccupazione, ordinaria e con requisiti ridotti, l'indennità di mobilità e le indennità speciali in edilizia. Non viene modificato, invece, il sistema vigente in agricoltura, riformato con l'[art.1 commi 62 e sg della legge 247/07](#).

L'ASpI è finanziata con una contribuzione pari all'1,31% sul monte salari a carico di tutti i datori di lavoro, cui si aggiunge un contributo dell'1,4% sulle prestazioni non derivanti da lavoro a tempo indeterminato, con l'esclusione degli assunti a termine per sostituzione, e dei lavoratori impiegati a termine in attività stagionali, anche quelle definite contrattualmente (purché gli accordi relativi siano stati sottoscritti entro il 2011). Questa contribuzione aggiuntiva può essere recuperata dall'impresa se trasforma il rapporto a termine in tempo indeterminato, fino ad un massimo di sei mensilità.

I commi 26-27 disciplinano in modo assai diverso le diversità contributive attualmente vigenti: infatti mentre per i soci di cooperativa è prevista una gradualità che li porta con incrementi annuali al versamento dell'1,31 entro il 2017, i trattamenti di favore (0,40% e 0,18% rispettivamente) oggi in vigore per artigiani e pubblici esercizi a CUAF ridotta vengono resi strutturali.

Al finanziamento dell'ASpI è anche destinato un contributo pari al 50% del trattamento iniziale dell'ASpI moltiplicato per l'anzianità aziendale del lavoratore, fino ad un massimo di tre anni, che l'impresa deve versare in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, anche se riferita a rapporti di apprendistato. A tale obbligo sono sottratti i licenziamenti per fine cantiere in edilizia, nonché quelli negli appalti ove vigano clausole sociali che vincolano il datore di lavoro vincitore della gara ad assumere i lavoratori presenti nell'appalto.(commi 25, 28-35).

Destinatari del trattamento sono i lavoratori subordinati che hanno perso l'impiego, compresi gli apprendisti, gli artisti dipendenti, i soci di cooperativa con rapporto di dipendenza, i lavoratori a tempo determinato della Pubblica Amministrazione (comma 2).

I requisiti per accedere sono gli stessi attualmente vigenti per l'indennità di disoccupazione con requisiti ordinari, ossia un'anzianità assicurativa biennale ed un versamento di 52 settimane nel biennio precedente l'evento (comma 4). In mancanza dell'anzianità assicurativa biennale, ma in presenza di almeno 13 settimane per cui sia stata versata contribuzione è possibile accedere alla

cosiddetta "MiniASpl", su cui torneremo in seguito.

La durata del sussidio, nel 2016, sarà pari a 12 mesi per chi ha meno di 55 anni, 18 per chi li supera, a condizione che lo stato di disoccupazione sia mantenuto; nel caso di nuova occupazione, fino a sei mesi, il godimento dell'ASpl viene sospeso per poi riprendere per il periodo residuo a conclusione della nuova occupazione. Il lavoro prestato in regime di sospensione dell'ASpl è utile ai fini di una nuova domanda. Nel caso di occupazione autonoma, si deve avvertire l'Inps entro un mese dall'avvio dell'attività, comunicando anche il reddito annuo presumibile. In caso di reddito inferiore alla soglia di esenzione fiscale (attualmente €4800 per le collaborazioni, €8000 per il lavoro autonomo), l'Inps ridurrà l'ASpl dell'80% degli importi reddituali che si prevede discenderanno dall'attività autonoma.

L'importo dell'ASpl è ottenuto calcolando il 75% della retribuzione fino a €1180, cui aggiungere il 25% della retribuzione eventualmente eccedente tale cifra. In ogni caso per il 2012 opera il massimale di €1119,32, che sarà rivalutato annualmente secondo l'andamento dell'indice Istat del costo della vita per famiglie di operai e impiegati (il cosiddetto indice FOI). Sugli importi dell'ASpl è soppresso il contributo attualmente vigente sull'indennità di disoccupazione (5,84%), ed è ugualmente soppresso il massimale inferiore oggi operante sui trattamenti di disoccupazione (€ 931,28).

L'importo dell'ASpl subisce un décalage del 15% se lo stato di disoccupazione si protrae oltre il 6° mese, un ulteriore calo del 15% dopo il 12°.

Sull'importo dell'ASpl sono accreditati i contributi figurativi per un importo pari alla media delle settimane accreditate nel biennio antecedente, e valgono ai fini delle prestazioni previdenziali, ad eccezioni per quelle per il godimento delle quali è prescritto esclusivamente l'effettivo versamento della contribuzione (ad es. per chi è in regime retributivo l'anticipo della pensione con 35 anni di contribuzione, per chi è in regime contributivo l'anticipo della pensione con 20 anni di contributi effettivi, 63 anni di età e un importo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale).

Le due tabelle seguenti, elaborate dall'INCA, illustrano l'andamento rispettivo dell'ASpl e dell'indennità di disoccupazione con requisiti ordinari e con l'indennità di mobilità:

Tabella 1 Transizione dell' indennità di disoccupazione verso l'Aspi

Per anno di licenziamento

- 2013** - 8 mesi fino a 49 anni di età
 - 12 mesi dai 50 anni di età
 - 2014** - 8 mesi fino a 49 anni di età
 - 12 mesi dai 50 anni ai 54 di età
 - 14 mesi dai 55 anni di età(entro le settimane di contributi del biennio)
 - 2015** - 10 mesi fino a 49 anni di età
 - 12 mesi dai 50 anni ai 54 di età
 - 16 mesi dai 55 anni di età(entro le settimane di contributi del biennio)
 - 2016** - 12 mesi fino a 54 anni di età
 - 18 mesi dai 55 anni di età (entro le settimane di contributi del biennio)
- [Attualmente l'indennità si eroga per otto mesi per chi ha meno di 50 anni, 12 per chi li supera]

Tabella 2 Transizione dell'indennità di mobilità verso l'Aspi:

Per anno di collocazione in mobilità

- 2013 e 2014** - 12 mesi fino a 39 anni di età (24 mesi se al sud)
 - 24 mesi dai 40 ai 49 anni di età (36 se al sud)
 - 36 mesi dai 50 anni di età (48 se al sud)
- [secondo le correzioni apportate al decreto sviluppo in fase di conversione in Parlamento]
- 2015** - 12 mesi fino a 39 anni di età
 - 18 mesi dai 40 anni ai 49 di età (24 mesi se al sud)
 - 24 mesi dai 50 anni di età (36 mesi se al sud)
 - 2016** - 12 mesi fino a 39 anni di età
 - 12 mesi dai 40 anni ai 49 di età (18 se al sud)

- 18 mesi dai 50 anni di età (24 mesi se al sud)

[Attualmente per il centro Nord la mobilità è erogata per 12 mesi per chi ha meno di 40 anni, 24 per chi è tra 40 e 49, 36 per chi supera i 50 anni; nel Mezzogiorno le durate sono aumentate di 12 mesi]

Come si è già accennato, in caso del solo versamento previdenziale di 13 settimane, è possibile accedere ad un'indennità che sostituisce la previgente indennità con requisiti ridotti (MiniASpl, commi 20-24). Essa è calcolata allo stesso modo dell'ASpl, e viene erogata direttamente a domanda, anziché l'anno successivo come l'indennità con requisiti ridotti. La sua durata, e conseguentemente la contribuzione figurativa spettante, è *pari alla metà delle settimane* su cui sia stata versata contribuzione (nel caso citato sopra, a 13 settimane di versamenti corrisponderà una MiniASpl erogata per 6,5 settimane). Anche qui, come per l'ASpl, è condizione essere e permanere nello stato di disoccupazione. Sospensioni dell'erogazione per nuova occupazione sono possibili fino a cinque giorni.

Le domande, sia per l'ASpl che la MiniASpl, vanno inviate telematicamente all'Inps, entro 60 giorni dal verificarsi dell'evento; l'indennità decorrerà dall'ottavo giorno dalla cessazione del rapporto, oppure dal quinto successivo alla presentazione della domanda se quest'ultima sarà presentata dopo l'ottavo giorno.

Commento: le osservazioni che si possono fare riguardano sia l'impianto che le singole misure: Sull'impianto va ribadito che non si tratta di un sistema universale, per almeno due ragioni:

– *da un lato non estende le tutele al di fuori dei rapporti in subordinazione che, anche se non coperti per disposizione "ordinaria", lo erano per effetto delle disposizioni in deroga (es. apprendisti o soci di cooperativa dipendenti);*

– *dal lato dei finanziamenti si garantisce un trattamento di favore ad artigiani ed a settori del terziario incompatibile concettualmente con la ratio di un sistema universale di tutela, e possibile incentivo a comportamenti opportunistici delle imprese (pagare 0,40 anziché 1,31 dichiarandosi impresa artigiana anziché manifatturiera significa risparmiare un terzo del costo);*

Sulle misure va detto che:

– *è utile il meccanismo del maggior costo per le prestazioni a tempo determinato e della possibilità di recupero del maggior costo se si trasforma il rapporto a tempo indeterminato, e tuttavia le disposizioni agevolative a fronte dell'introduzione già commentata dell'acausalità delle prestazioni a termine possono subire un effetto spiazzamento che può annullare la convenienza alla trasformazione;*

– *le durate dei periodi di erogazione così violentemente ridotte rispetto alle attuali prestazioni dell'indennità di mobilità, sia pure diluite fino al biennio 2015-2016, rappresentano un gravissimo arretramento delle tutele offerte dal sistema, a maggior ragione se viste in combinazione con il probabile perdurare della crisi e il sicuro contestuale allungamento della vita lavorativa operato dall'attuale Governo con la manovra "Salva Italia". Pertanto si avranno potenzialmente i seguenti effetti:*

– *i lavoratori più anziani non saranno più disponibili ad uscite volontarie o incentivate, vista la penuria di occasioni di lavoro e il rischio accentuato da pensioni inferiori;*

– *i giovani, in nome dei quali queste e molte altre misure si dice esser state prese, troveranno minori occasioni d'impiego, visto il punto precedente, e, ulteriore conseguenza dello stesso punto, saranno invece i primi a subire i licenziamenti nelle fasi di ristrutturazione delle imprese che ben difficilmente si potranno concludere consensualmente, dovendosi così dare corso ai criteri previsti dalla legge 223/91 (età e carichi di famiglia), pertanto un Governo che dice di guardare soprattutto ai giovani li penalizza due volte, sotto il profilo delle prospettive d'ingresso e sotto quello del rischio di espulsione;*

– *il meccanismo del MiniASpl, pur se interessante in quanto supera l'erogazione l'anno successivo, che avrebbe anche potuto coincidere con una condizione di occupato del ricevente, è*

gravemente negativo per le seguenti ragioni:

- *l'erogazione per la metà delle settimane determina un abbassamento sensibile (attorno al 20%) degli importi rispetto all'indennità con requisiti ridotti, a parità di settimane lavorate;*
- *lo stesso vale per la contribuzione figurativa, con l'aggravante che ciò accade nei confronti di lavoratori con carriere lavorative e previdenziali frammentate e discontinue, che subiranno intere le conseguenze in un regime di calcolo contributivo;*
- *il requisito di 13 settimane di contribuzione, anziché di 78 giornate, può dare luogo ad esclusioni nei confronti di chi non svolge periodi di lavoro continuativi, ma ha un'accentuata frammentazione lavorativa;*
- *infine, ma non per importanza data l'urgenza, l'entrata immediata del MiniASpl a partire dal 2013 senza esplicite fasi transitorie può determinare il paradosso per chi, pur avendo maturato nel 2012 i requisiti per l'indennità con requisiti ridotti non abbia lavorato nei primi mesi del 2013: infatti, secondo la lettera delle norme i contributi versati nel 2012 andranno persi, datoché la domanda non sarà stata presentata nei 60 giorni successivi all'evento! E' urgente che il Ministero e l'Inps emanino disposizioni chiarificatrici in proposito.*

B) Una tantum co.co.pro. (art. 2 commi 51-58)

L'Una tantum fu introdotta nel 2009 con l'[art.19, comma 2 della legge 2/09](#) dal precedente Governo, e per svariate ragioni non dette risultati apprezzabili. Innanzitutto per le condizioni molto restrittive per accedere al meccanismo, oltretutto per la scarsissima informazione che se ne dette: infatti solo poco più di 11mila collaboratori ne poterono beneficiare, a fronte di oltre 35 mila domande pervenute nel biennio, che già erano poca cosa rispetto alle decine di migliaia di collaboratori i cui rapporti erano stati risolti, specie nelle fasi iniziali della crisi. Adesso il testo non si discosta in misura significativa dall'impianto precedente, pur potendo rimettere in circolo i significativi stanziamenti residuati.

L'istituto è rivolto a collaboratori a progetto in monocommittenza che:

- abbiano un reddito fiscalmente imponibile dell'anno precedente inferiore a 20.000€ (da rivalutare);
- abbiano un contributo mensile nell'anno di richiesta;
- abbiano almeno due mesi di disoccupazione nell'anno precedente quello della richiesta;
- abbiano almeno 4 mensilità (3 fino al 2015) di contribuzione nell'anno precedente quello della richiesta.

A quanti soddisfino TUTTE queste condizioni sarà erogato per gli anni 2013-2015 un importo Una tantum pari al 7% del minimale annuo (per il 2012 pari a €14930) da moltiplicare per la cifra inferiore tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione. A titolo di esempio si riporta di seguito una simulazione svolta dall'INCA:

- *Un collaboratore che ha 5 mesi di contributi nell'anno precedente avrà diritto al 7% del minimale (es. nel 2012 14.930,00 €) = 1045,10 per i mesi coperti, in quanto sono inferiori rispetto ai mesi scoperti da contribuzione, quindi = 1045,10 X 5 = €5225,50*
- *Un collaboratore che ha 8 mesi di contributi nell'anno precedente avrà diritto al 7% del minimale (es. nel 2012 14.930,00 €) = 1045,10 per i mesi scoperti, in quanto sono inferiori rispetto ai mesi coperti da contribuzione, quindi = 1045,10 X 4 = €4180,40*

In termini programmatici, al comma 55 si prevede che nel periodo transitorio si svolga un monitoraggio del godimento di questa misura anche ai fini degli effetti sul bilancio pubblico, e al termine si farà una valutazione sulla possibile inclusione di questi soggetti nel sistema universale, in particolare riguardo all'estensione nei loro confronti del sistema della MiniASpl.

Commento: si è già segnalata la scarsa semplicità del meccanismo di calcolo, cui adesso è da aggiungere il fatto che si continua a differenziare i trattamenti del sistema in presenza di una condizione analoga (la perdita dell'impiego). Non solo: l'incremento contributivo a carico dei

collaboratori non ha alcuna valenza rispetto alle problematiche sociali, ma ha effetti esclusivamente ai fini pensionistici, il che è davvero bizzarro. Si conferma quindi per questa via la mancata estensione in senso universalistico delle tutele nel mercato del lavoro, cui non è certo sufficiente la "promessa" di una verifica da compiersi nel 2015 circa la possibilità di confluenza di questa popolazione nel sistema della MiniASpl. Si sottolinea ancora che tale misura riguarda esclusivamente i collaboratori a progetto, escludendo le collaborazioni svolte nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Il punto di fondo che qui, come altrove, è evidente è come queste misure siano tutte attraversate dall'attenzione davvero eccessiva del Governo agli equilibri di finanza pubblica, senza contare quanto un sistema universale potrebbe agire nel senso dell'efficacia delle transizioni professionali ed occupazionali e in ultima istanza con benefici per le finanze pubbliche per la concomitante riduzione dei periodi prolungati di disoccupazione.

C) Modifiche al regime di Cassa integrazione straordinaria (art. 3)

Si rendono strutturali disposizioni che finora erano soggette a conferme annuali nelle leggi di bilancio, a volte fin dal 1993.

Pertanto il ricorso alla Cigs è d'ora in poi possibile, in aggiunta a quanto previsto dalla legge 223/91, per:

- imprese commerciali con dipendenti compresi tra 50 e 199;
- imprese di vigilanza, con più di 15 dipendenti;
- operatori turistici con più di 50 dipendenti;
- imprese del trasporto aereo;
- imprese del sistema aeroportuale.

Conseguentemente i versamenti previdenziali relativi sono resi strutturali.

Viene ugualmente resa strutturale, a partire dal 2013, l'*Indennità di mancato avviamento* per i portuali.

Dal 2016 scompare, invece, la possibilità per le imprese in amministrazione controllata, concordato preventivo, fallimento, di ricorrere alla Cigs ai sensi dell'art. 3 della citata legge 223/91, e da subito sono introdotti criteri maggiormente restrittivi per la concessione, fondati sulla effettiva possibilità di prosecuzione, anche parziale, dell'attività dell'impresa.

Commento: il dato di fondo, aldilà dell'opportuna trasformazione strutturale di misure da tempo operanti ma soggette alle conferme annuali, è che le disposizioni NON estendono il regime di Cigs esistente, anzi immaginano una incomprensibile ed illogica restrizione del ricorso alla Cigs in caso di fallimenti e procedure assimilate. Di qui la conseguenza di dover ricorrere, al fine di assicurare una parvenza di universalità al sistema, alle disposizioni di cui alla sezione successiva.

Ammortizzatori in deroga: coerentemente con l'avvio dilazionato dell'ASpl, prosegue lo stanziamento per gli ammortizzatori in deroga per il periodo 2013-2016 con le seguenti cifre: 1 miliardo di € per il biennio 2013-14, 700 milioni di € nel 2015, 400 milioni di € nel 2016.

Commento: vanno fatte due considerazioni. La prima riguarda il calo davvero eccessivo degli stanziamenti dopo il 2014, che giungono perfino ad essere inferiori a quanto si stanziava prima della crisi (450 milioni di € nel 2008!). La seconda è che sembra certo che con il 2012 cessi il contributo delle Regioni per la cessazione dell'attuale programmazione dei Fondi comunitari. Il che fa sorgere ulteriori dubbi sia sull'adeguatezza delle risorse che sull'intreccio, a questo punto da ripensare completamente, con le politiche attive.

Sezione 2 – Fondi bilaterali di solidarietà (art. 3, commi 4-49)

Cosa sono e a cosa servono: al fine di assicurare entro il 2013 un trattamento in caso di sospensione dal lavoro in costanza di rapporto di lavoro, si prevede la costituzione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (quindi entro febbraio 2013) di un sistema di Fondi bilaterali di solidarietà, anche intersettoriali, per effetto di accordi tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative dei

datori di lavoro e dei lavoratori, che ne definiranno il finanziamento, interamente a loro carico e da ripartirsi secondo il criterio dei due terzi a carico del datore e un terzo a carico del lavoratore. La finalità di tali Fondi è di garantire, per le stesse causali previste per la Cig, *ordinaria e straordinaria*, un sostegno al reddito ai lavoratori pari almeno ad un ottavo del monte ore lavorativo teoricamente lavorabile nel biennio mobile (per capirci: 40 ore settimanali*48 settimane teoricamente lavorabili nell'anno = 1920 ore annue teoricamente lavorabili/8 = 240 ore, ossia 6 settimane, da notare che il periodo minimo per la Cigo è di 13 settimane). Le intese istitutive del Fondo vengono recepite e rese quindi obbligatorie per tutte le imprese con più di 15 dipendenti dell'ambito economico oggetto delle intese stesse con uno o più decreti ministeriali, da emanarsi entro i tre mesi successivi. In tale modo i Fondi vengono istituiti presso l'Inps, non possiedono personalità giuridica ma si configurano quali gestioni dell'Inps. I Fondi potranno anche aggiungere, alla prestazione "obbligatoria" descritta sopra, le seguenti finalità e le conseguenti prestazioni:

- integrare le prestazioni dell'ASpl;
- coprire i redditi in caso di intese atte ad agevolare fino a cinque anni l'uscita dei lavoratori con conseguimento dei requisiti pensionistici;
- finanziare programmi per la riconversione delle competenze dei lavoratori. In riferimento, in particolare, a quest'ultima finalità le parti istitutive del Fondo possono prevedere, qualora siano le stesse ad aver istituito i Fondi intersettoriali di formazione continua ([art. 118 legge 388/00](#)), che questi confluiscono nei Fondi di cui alla presente Sezione. In tal caso, datoché per effetto dell'efficacia obbligatoria di queste disposizioni tutte le imprese sono tenute all'adesione al Fondo di solidarietà, confluirà qui anche la quota di contributo dello 0,30% versato direttamente all'Inps da parte di imprese che non avessero aderito ad alcun Fondo interprofessionale. Non solo: a decorrere dal 2017, in contemporanea con la definitiva sparizione dell'istituto della mobilità, il contributo che la finanziava (pari a 0,30%) potrà essere mantenuto in vita quale contributo delle imprese al finanziamento del Fondo di solidarietà relativo alle imprese già beneficiarie dell'istituto della mobilità.

Modello alternativo: il Parlamento ha inserito, rispetto alle previsioni del Governo, la possibilità per le parti, specie nel settore di artigiano, di dare vita ad un modello alternativo, adeguando alle finalità descritte sopra gli strumenti bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della legge. Condizioni da assicurare, aggiornando eventualmente le intese vigenti sono:

- un finanziamento non inferiore allo 0,20% del monte salari;
- le prestazioni da assicurare condizionate dalla capienza del fondo;
- la variazione dell'aliquota di finanziamento in funzione delle prestazioni da assicurare e dell'andamento del o dei settori;
- criteri e requisiti di gestione dei fondi.

In particolare (comma 17) si prevede che in caso di sospensioni per gli anni 2013-15 il diritto all'ASpl è condizionato alla preventiva erogazione "integrativa" del 20% dell'ASpl stessa da parte dell'ente bilaterale, e che la durata dell'erogazione non possa superare le 90 giornate nel biennio.

Fondo residuale: qualora entro il 31 marzo 2013 non siano stati coperti tutti i settori o le tipologie d'impresa, *sempre con più di 15 dipendenti*, il Ministero provvede ad istituire con decreto un Fondo residuale, che dovrà assicurare le prestazioni minime già indicate sopra.

Struttura della governance dei Fondi

Come già accennato, i Fondi sono da concepire come gestioni dell'Inps, e saranno amministrati da un Comitato di gestione composto da 12 membri, 10 di nomina paritetica dei soggetti istitutivi (con incompatibilità rispetto alla contemporanea copertura di incarichi nelle rispettive organizzazioni, e senza diritto ad emolumenti), 2 nominati rispettivamente dai Ministeri del Lavoro e dell'Economia. I bilanci dei Fondi devono obbligatoriamente essere in pareggio in una prospettiva a otto anni, e dovranno tenere in considerazione anche le spese di gestione. Misure non coperte, o a rischio secondo il giudizio del direttore generale dell'Inps saranno bloccate, e il Presidente dell'Inps dovrà pronunciarsi entro sei mesi.

Commento: l'istituzione "obbligatoria" dei Fondi non sana il vulnus all'universalità presente nel testo governativo, dato che si prevede la copertura dei Fondi, sia quelli pattizi che quello residuale, solo per i lavoratori di imprese con almeno 15 dipendenti, e nulla si dice sulle tutele da assicurare ai lavoratori di imprese minori. Non solo, ma nella "riscoperta" del modello artigiano si ripropone un ruolo delle provvidenze di fonte pattizia che condizionano l'accesso a quelle pubbliche che stravolge l'equilibrio sancito in Costituzione (art. 38), tanto è vero che su questo punto siamo in attesa di un pronunciamento della Corte Costituzionale (causa Benedetti contro Inps, rimesse le carte dal giudice di Lucca). In generale, la stessa funzione della bilateralità pattizia cambia segno, perché da integrativa della provvidenza pubblica diventa sostitutiva.

Sul ricorso ai Fondi quale risposta alla mancata estensione ed universalizzazione della Cig resta il problema proprio di tutte le soluzioni mutualistiche, le quali vanno incontro ad almeno due difficoltà: da un lato, l'origine settoriale ha certamente potuto operare efficacemente nel passato in quegli ambiti dove la rappresentanza delle imprese comprendeva l'universo di riferimento (banche, assicurazioni, aziende ex monopoliste quali Poste e Ferrovie, anche se qui l'apertura ai privati si accompagna a fenomeni di pluralismo contrattuale competitivo, da ultimo avallati dalla legge [35/2012 in materia di semplificazioni](#)). Ma dove questa condizione non si verifica non si può esorcizzare il rischio di una pluralità di soluzioni pattizie, con possibili differenti gradi di tutela, e possibile concorrenza associativa tra i sistemi imprenditoriali che spingano le adesioni verso sistemi "meno costosi", ossia meno tutelanti per i lavoratori. Non solo: il paradosso cui si potrebbe giungere è che le tutele saranno più forti ed estese dove le risorse contrattuali saranno maggiori, il che di solito corrisponde a condizioni lavorative più solide (si pensi da un lato alle banche, e dall'altro alle cooperative sociali o alle imprese di pulizia).

A ciò potrebbe fare argine l'ipotesi di dare vita ad un fondo di matrice "interconfederale" (o intersettoriale, per usare la terminologia della legge). Ma qui ci si imbatte nel secondo problema, tipico di ogni struttura mutualistica: più è ampia la platea minore è il costo, ma anche più probabile il rischio di finanziare le esigenze di chi ne fa maggior uso da parte di chi vi contribuisce soltanto; inversamente, minore sarà la platea, e quindi minore il rischio che "i miei contributi finanzino imprese di altri settori", ma necessariamente il costo unitario dovrà lievitare.

Problemi ulteriori sono rappresentati dalla possibile confluenza dei Fondi interprofessionali della formazione continua in quelli di solidarietà: alcuni sono di tipo tecnico, e altri di tipo politico. Il problema di tipo tecnico consiste nel fatto che, nonostante la versione letterale della norma istitutiva, che parlava di Fondi per la formazione continua da istituire secondo i distinti comparti economici, le imprese hanno operato seguendo la libertà di adesione al Fondo da esse ritenuto più rispondente alle proprie esigenze, e pertanto ciascun Fondo oggi operante ha quali soggetti finanziatori imprese appartenenti anche a settori diversi rispetto all'associazione datoriale che ha sottoscritto l'accordo istitutivo. Ma il legislatore parla di possibile confluenza nel Fondo di solidarietà del Fondo per la formazione continua istituito dalle "stesse parti": ergo potrebbe accadere che un'impresa industriale si trovi ad aver aderito a Fondartigiano o a For.Te (o viceversa), e pertanto si trovi ad essere iscritta al Fondo di solidarietà artigiano o del terziario. Ma mentre il finanziamento del Fondo per la formazione continua è sempre lo stesso (0,30), quello per il Fondo di solidarietà è rimesso alla volontà delle parti, e ne conseguono sia l'entità che la durata dei benefici, ed è qui che le contraddizioni potrebbero scoppiare.

La contrarietà politica è invece più semplice da spiegare. Far confluire risorse destinate all'elevazione della qualità della prestazione lavorativa in uno strumento che inevitabilmente sarà costretto a privilegiare il sostegno al reddito di lavoratori espulsi o in via di espulsione significa tagliare le gambe ad uno dei pochi strumenti indirizzabili verso un obiettivo davvero rilevante per la prospettiva del Paese, l'elevazione della qualità della sua specializzazione produttiva.

In conclusione, la soluzione più logica sarebbe stata quella di estendere, con le gradualità del caso, la Cig ai settori scoperti, ma è esattamente ciò che non si è voluto fare.

Appendice: accordi aziendali di agevolazione all'esodo (Art. 4, commi 1-7)

Collocata in una posizione "illogica" rispetto all'argomento trattato, e con scarso coordinamento con le finalità possibili dei Fondi di solidarietà, si prevede la possibilità di stipulare intese aziendali per agevolare l'esodo anticipato di dipendenti cui manchino fino a quattro anni al raggiungimento

dei requisiti pensionistici. In tal caso l'impresa s'impegnerà a corrispondere all'Inps l'importo della pensione cui avrebbero diritto in base alle regole vigenti. Contestualmente l'impresa dovrà versare all'Inps la contribuzione previdenziale relativa, nonché sottoscrivere una fideiussione bancaria a garanzia dei versamenti. L'Inps accerta l'esistenza dei requisiti in capo ai singoli lavoratori e valida l'accordo. A quel punto l'impresa versa mensilmente gli importi dovuti all'Inps, in caso di mancato versamento l'Inps notifica la violazione all'impresa e, perdurando la situazione, si rivale sulla fideiussione, ma comunque sospende l'erogazione della prestazione ai lavoratori.

Commento: la descrizione degli obblighi in capo all'impresa e dell'intera procedura fanno credibilmente ritenere si tratti di una disposizione di scarsissima efficacia pratica.

Parte III – Politiche del lavoro, appalti, contrasto alle dimissioni in bianco (articolo 4)

L'articolo tratta in modo piuttosto disorganico molte materie, pertanto raggrupperemo l'illustrazione ed il commento per argomento.

Sezione I – Politiche del lavoro (commi 33-47)

Si prevedono obblighi, in capo ai servizi all'impiego, relativi alle azioni da assicurare nei confronti dei disoccupati, ed in particolare nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali. Nello specifico ciò significa assicurare, in sequenza:

- a) un colloquio di orientamento entro i primi tre mesi dall'iscrizione,
- b) azioni di riorientamento collettivo da svolgersi tra tre e sei mesi,
- c) formazione di almeno due settimane da collocare entro sei o dodici mesi coerente con le competenze del soggetto o le prospettive economiche del territorio,
- d) per concludere con la formulazione di una proposta di lavoro entro il termine della durata dell'ammortizzatore.

Contestualmente vengono modificate le norme sul mantenimento della condizione di disoccupato (il riferimento è al [D.Lgs. 181/00 e s.m.i.](#)):

- 1) non la si mantiene anche se la nuova occupazione non garantisce un reddito superiore al minimo esente da imposizione fiscale, al contrario di quanto fin qui possibile;
- 2) non esiste più una durata della nuova occupazione a termine che prima era di quattro mesi per i giovani, otto mesi per gli altri, e che garantiva il mantenimento della condizione di disoccupato; ciò è ora sostituito con
- 3) una disposizione generale che fissa in sei mesi il limite al di sotto del quale una nuova occupazione subordinata permette il mantenimento della condizione di disoccupato

L'Inps dovrà mettere a disposizione di tutti i soggetti interessati alle politiche attive la banca dati dei percettori di ammortizzatori sociali, in cui i titolari di politiche attive dovranno inserire le azioni da essi compiute. Il tutto senza oneri ulteriori a carico della finanza pubblica.

Per finire, il lavoratore decade dal beneficio di cui gode (ASpl o mobilità) nel caso in cui rifiuti una proposta di lavoro raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici ovvero collocata entro 50Km dalla residenza, e che garantisca una retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto all'ammortizzatore di cui stia beneficiando. Invece il lavoratore in Cig o altra forma di sospensione, decade qualora rifiuti senza giustificato motivo di

frequentare un corso di formazione.

Conclusivamente, sono riaperti i termini per l'esercizio della delega, prevista dalla [legge 247/07 \(art.1, commi 30-31\)](#) e già prorogati dalla legge 183/10, relativa alle politiche per l'impiego e i servizi connessi, con una maggiore enfasi sulle politiche di attivazione e sulla condizionalità delle erogazioni.

Commento: si deve dire che le molte parole spese nei media sul cambio di paradigma rispetto al "mero assistenzialismo" delle politiche passive, cui deve subentrare un piglio proattivo e finalizzato a nuove occupazioni, sono precipitate in norme del tutto deludenti. Non una delle cause per la debole efficacia delle politiche attive è stata aggredita, salvo aver proceduto ad una elencazione anche condivisibile, perché logica, dei passi da seguire da parte degli operatori, cosa del resto ampiamente nota e dove possibile anche praticata. Il vero elemento nuovo è la stretta, sbagliata ed autoritaria, sulla condizionalità, seguendo un pensiero secondo cui è colpa del lavoratore disoccupato se egli si trova in quella situazione, e quindi non può avanzare grandi pretese. Ma così facendo si giunge ad affermare due cose inaccettabili, ma anche intrinsecamente contraddittorie: che non rileva il reddito che deriva dalla nuova occupazione ai fini del mantenimento dello status di disoccupato, e contemporaneamente che la durata che mantiene lo status non deve superare sei mesi. Con il che si arriva al paradosso che un lavoro a termine in banca di 5 mesi consente la prosecuzione (residua) dell'ASpl, mentre un part-time in una mensa scolastica a 15 ore settimanali per nove mesi no.

Inoltre, la decadenza a fronte di un'offerta di lavoro con il solo limite di essere del 20% superiore all'ASpl determina l'obbligo di accettazione di proposte nettamente inferiori alla retribuzione precedente. Che si possano rubricare "politiche attive" operazioni di questo genere, è francamente discutibile.

Infine, siamo alle solite: le "riforme" si devono fare a costo zero. Per le politiche del lavoro significa non poterle fare, datoché sono note le graduatorie internazionali che indicano quanto esse siano "costose": la solita Danimarca dedica a questo compito oltre il 4% del proprio PIL, noi siamo a poco più dell'1%.

Non è quindi infondato il sospetto che al fondo di queste misure ci sia la convinzione che in realtà il vero avvenire delle politiche attive sia di affidarle in toto ai soggetti privati. Al riguardo i monitoraggi dell'Isfol, ma anche molte altre ricerche, dimostrano come in questi anni la percentuale delle persone intermedie dai soggetti privati sia analoga, anzi leggermente inferiore, a quella dei tanto bistrattati Centri per l'Impiego (quello che cambia sono i soggetti che scelgono preferibilmente gli operatori privati rispetto all'operatore pubblico, non le quantità). Per questo, crediamo che i tempi siano maturi per una proposta organica che la Cgil dovrà avanzare, e che faccia i conti con i numerosi problemi, anche di natura costituzionale, che sono alla base dell'inefficacia delle politiche del lavoro. A tale riguardo va anche segnalata il previsto "riordino/accorpamento/soppressione" delle Province contenuto nella prima tranche delle disposizioni sulla revisione della spesa pubblica, e il permanere di una condizione di instabilità normativa per l'Isfol e, in misura minore, di Italia Lavoro.

Sezione II – Appalti (comma 31)

Si introducono due modifiche all'[art.29 del D.Lgs. 276/03](#) in tema di responsabilità solidale tra appaltante e catena dei subappaltatori:

– con la prima si abilita la contrattazione collettiva a "individuare metodi e procedure

di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti”;

– con la seconda si disciplina la procedura giudiziaria in caso di coinvolgimento dell'appaltante per assolvere a diritti insoluti dei lavoratori della catena del subappalto. Modificando le normative precedenti, si prevede che la corresponsabilità dell'appaltante sia mantenuta, ma che diventi operativa solo dopoché il giudice abbia infruttuosamente tentato di “recuperare” il patrimonio dei subappaltatori.

Commento: entrambi i punti sono molto delicati. Se da un lato non è criticabile il ricorso alla contrattazione collettiva quale luogo per affinare e specializzare gli strumenti di analisi e di controllo alle specificità settoriali (si pensi al sistema delle Casse Edili), è tuttavia impossibile immaginare una “sostituzione” delle funzioni ispettive e di controllo pubbliche da parte di soggetti privati. In secondo luogo, pur ammettendo la necessità di contrastare comportamenti a volte rilevati di opportunismo da parte di imprese appaltatrici che spiegavano ai propri dipendenti l'inutilità di fare i versamenti previdenziali perché comunque sussisteva una garanzia di rivalsa verso il committente (spesso un ente pubblico), è chiaro che ci si possa trovare di fronte a tempi del processo molto lunghi, a tutto svantaggio della condizione dei lavoratori. Una soluzione alternativa, di assoluto buon senso, poteva essere quella di assicurare il pagamento immediato delle spettanze da parte dell'appaltatore, cui garantire un percorso agevolato di rivalsa nei confronti dei subappaltatori: nel caso l'appaltante fosse un'amministrazione pubblica, si sarebbe anche potuto giungere alla cancellazione della ditta scorretta dall'elenco dei fornitori.

Sezione III – Immigrati (comma 30)

Il lavoratore straniero che perde il lavoro ha diritto alla fruizione dell'ammortizzatore per tutta la durata cui avrebbe diritto un lavoratore italiano, e comunque la sua presenza in Italia è legale per almeno un anno dopo la perdita dell'occupazione.

Commento: si tratta di una importante norma riparatrice di una delle peggiori previsioni della normativa precedente, che ristabilisce un principio basilare di uguaglianza e contemporaneamente può impedire lo scivolamento nella clandestinità di tanti lavoratori immigrati che perdessero il lavoro.

Sezione IV – Disabili (comma 27)

Si modifica la base di computo su cui calcolare la quantità di assunzioni obbligatorie cui è tenuta l'impresa. Sono computati tutti i lavoratori subordinati, eccetto i disabili, i soci di cooperativa produzione e lavoro, i lavoratori somministrati, i lavoratori socialmente utili, i lavoratori a domicilio, i lavoratori impegnati all'estero, i dirigenti, ed inclusi i lavoratori a termine con durate eccedenti i sei mesi.

Si modifica altresì la previgente esclusione di tutti i lavoratori impegnati nei cantieri, aggiungendo quanti siano impiegati nelle attività di installazione e manutenzione degli impianti.

Si prevede anche un riordino dei criteri di esonero, affidato ad un decreto ministeriale da emanarsi entro due mesi dall'entrata in vigore della legge previa passaggio in Conferenza Stato Regioni.

Commento: sulle disposizioni è lecito sospendere il giudizio, salvo rimarcare come non si sia colta l'occasione per abrogare l'odiosa disposizione (art.9 della legge 148/11) che permetteva ad imprese plurilocalizzate di procedere all'accentramento in un'unica sede

delle assunzioni obbligatorie, così da favorire la nascita di veri “reparti ghetto”.

Sezione V – Contrasto alle dimissioni involontarie e sostegno alla genitorialità (commi 16-26)

A) Contrasto alle dimissioni involontarie

Si introduce una procedura complessa di convalida delle dimissioni, al fine di garantirne la volontarietà. In particolare:

- si estende la procedura attualmente in essere per le dimissioni dall'inizio della gravidanza fino ad un anno di età del bambino, consistente nella necessità di farsi certificare le dimissioni presso la DPL, fino al terzo anno di età, ovvero al terzo anno successivo al completamento della procedura di adozione. Fino alla convalida le dimissioni sono sospese;
- nel caso di dimissioni non rientranti nei casi di cui sopra, si prevede sempre la possibilità di convalida presso la DPL, o altra sede deputata alla verifica della volontarietà delle decisioni del lavoratore (procedure ex art. 410 e sg. c.p.c.). Alternativamente, si potrà sottoscrivere la ricevuta che perviene all'impresa dopoché abbia utilizzato il modulo delle Comunicazioni Obbligatorie riguardante la cessazione del rapporto di lavoro. Nel caso il lavoratore non sottoscriva immediatamente la ricevuta, l'impresa nei 7 giorni successivi deve comunicare al lavoratore la necessità di procedere ad una delle possibilità (DPL o sottoscrizione della ricevuta) e nel frattempo il rapporto si considera risolto. Qualora il lavoratore decida, nei 7 giorni successivi, a revocare le dimissioni, il rapporto si ripristina senza ulteriori benefici in capo al lavoratore. Se invece l'impresa non procede, nei trenta giorni successivi alla data delle dimissioni, a nessuna delle azioni descritte, le dimissioni si considerano decadute.
- Sono infine aggiunte sanzioni economiche per chi trattiene presso di sé fogli firmati in bianco finalizzati all'estorsione delle dimissioni “salvo che il fatto non costituisca più grave reato”.

Commento: è nota l'avversione del precedente Governo verso la legge 188/08, che fu cancellata con il primo atto dell'attuale legislatura. Così come lo sono le enfatiche dichiarazioni dell'attuale Ministro di combattere ogni discriminazione contro le donne, e in assoluto contro chiunque. Dobbiamo però dire che la normativa in commento è di una farraginosità tale da avere poche probabilità di risultare efficace. Infatti la convalida è istituito già presente nell'ordinamento, che non pare aver avuto negli anni effetti dissuasivi rispetto alle dimissioni in bianco. La procedura alternativa (sottoscrizione della ricevuta delle CO) potrebbe in astratto fornire migliori risultati, purché al sistema delle CO si affianchi un efficace apparato ispettivo. E invece, non solo ciò non è il caso, ma la semplice sanzione economica da emettere nei confronti di chi, oggettivamente, estorce le dimissioni è misura davvero troppo blanda per impedire abusi.

B) Sostegno alla genitorialità:

- si prevede l'obbligo di un permesso di un giorno per il padre entro cinque mesi dalla nascita del figlio, eventualmente incrementabile a tre giorni previa accordo con la madre, che rinunciarebbe così a due giorni di astensione obbligatoria. La copertura economica è pari al 100% ed è a carico dell'Inps.
- Al termine dell'astensione obbligatoria e per gli undici mesi successivi, la madre può chiedere, in alternativa al congedo parentale, l'assegnazione di un voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitteraggio oppure per il pagamento di rate

dell'asilo nido.

Commento: si tratta di misure esigue e poco funzionali, si è in attesa di decreti ministeriali che definiscano l'importo del voucher e le modalità di utilizzo.