



Senato della Repubblica

XI Commissione Lavoro e previdenza sociale

Atti del Governo n. 134 (Schema di decreto legislativo in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti) e n. 135 (Schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali e ricollocazione dei lavoratori disoccupati).

Audizione del presidente di Confprofessioni Dott. Gaetano Stella

Roma, 20 gennaio 2015

Signor Presidente, Signori Senatori,

Vi ringrazio per l'odierna occasione d'incontro che mi consente di fornire un contributo ai lavori della Vostra Commissione sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo in attuazione della legge delega n. 183/2014 che – ci auguriamo - potranno avere un impatto significativo sulla crescita occupazionale. Premesso che tutti noi siamo perfettamente consapevoli che senza una decisa ripresa dell'economia reale, qualsiasi iniziativa di stimolo all'occupazione risulterà vana; è altrettanto evidente, da un lato, l'urgenza di intervenire drasticamente sul costo del lavoro per allineare il nostro Paese alle economie più competitive; dall'altro, s'impone la necessità di un quadro normativo più snello e trasparente per determinare una nuova spinta alle dinamiche del mercato del lavoro, poiché il succedersi e l'accavallarsi di nuove leggi e riforme, spesso in conflitto tra loro, rischia solo di disincentivare eventuali assunzioni da parte dei datori di lavoro.

Il jobs act rappresenta la cifra politica dell'attuale Governo sulle riforme e sul mercato del lavoro. Sul fronte delle riforme strutturali, il nostro Paese si sta giocando una grossa fetta di credibilità verso le istituzioni comunitarie e, nello specifico ambito mercato del lavoro, ancor più dirimente sarà la sua capacità di definire un quadro normativo semplice e poco oneroso capace di attrarre investitori internazionali. Dopo anni di tentennamenti, a torto o a ragione, l'esecutivo guidato dal presidente Renzi ha preso l'iniziativa di intervenire autonomamente e con decisione sulle norme che regolano il mercato del lavoro, evidenziando una serie di lacune che con ogni probabilità si sarebbero potute evitare con un maggior coinvolgimento delle parti sociali.

Circoscrivendo lo sguardo ai provvedimenti posti finora in essere dall'attuale Governo, possiamo affermare che il giudizio su alcune disposizioni è sostanzialmente positivo; altre norme sono perfettibili. È il caso, ad esempio, di accennare in questa sede l'urgenza di mettere mano a una seria riforma delle politiche attive e dei servizi per l'impiego, che rappresentano il vero tallone d'Achille del nostro sistema. Anzi, quanto contenuto nella legge di stabilità con il prelievo di risorse ai Fondi di formazione interprofessionali, forse attualmente l'unico vero strumento di politica attiva, rappresenta, a nostro avviso, certamente un passo indietro da stigmatizzare.

Entrando nel merito dell'odierna audizione, le due normative (una riguardante i licenziamenti, l'altra sulle tutele economiche in caso di disoccupazione involontaria) all'esame della Vostra Commissione possono ritenersi fondamentali per la modernizzazione del nostro ordinamento. E con questo spirito siamo onorati di condividere con Voi alcune nostre considerazioni.

Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (Atto del Governo n. 134)

Il contratto a tempo indeterminato è da considerare nelle intenzioni del Governo come la pietra angolare degli interventi del Jobs Act. Al di là del titolo dello schema di decreto, rubricato "contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti", che sembra introdurre una nuova tipologia contrattuale all'interno dell'ordinamento, siamo in realtà di fronte ad una nuova disciplina, peraltro interessante e quanto mai opportuna, dei licenziamenti dei lavoratori che saranno assunti a tempo indeterminato. Il percorso tracciato dal legislatore offre maggiore certezza sugli importi delle indennità che andranno riconosciute al lavoratore licenziato, agganciandoli alla sola anzianità lavorativa, e ad una notevole riduzione delle ipotesi di reintegra.

E' evidente come tale impostazione permetterà ai datori di lavoro di conoscere in anticipo le eventuali conseguenze economiche del licenziamento e, in considerazione anche della previsione di un meccanismo conciliativo agevolato, potrà determinare un importante effetto deflattivo del contenzioso. Pare utile sottolineare, inoltre, che nei casi di licenziamento per i quali non è prevista la reintegra, viene introdotta una indennità risarcitoria, senza l'aggravio di ulteriori costi contributivi.

Venendo ad alcuni punti specifici delle disposizioni dello schema di decreto rileviamo quanto segue:

Sull'applicabilità del nuovo regime (Art. 1)

Il nuovo regime si applica solamente alle assunzioni a tempo indeterminato che verranno poste in essere successivamente all'entrata in vigore del nuovo Decreto presso datori di lavoro con un organico superiore ai 15 dipendenti, realizzando quindi la coesistenza nello stesso ambito produttivo di una doppia e parallela disciplina (ai lavoratori già assunti a tempo indeterminato continuerà infatti ad applicarsi il "vecchio" art. 18).

Ciò impone ai datori di lavoro che si troveranno a gestire licenziamenti in imprese medio-grandi di prestare particolare attenzione nell'individuare la normativa applicabile. Nella logica di una semplificazione normativa e gestionale, avremmo preferito un intervento più deciso e diretto ad una riorganizzazione complessiva della normativa sui licenziamenti, senza determinare distinzioni tra vecchi e nuovi rapporti di lavoro.

Peraltro, tale distinzione genera una diversificazione tra lavoratori che potrà risultare controproducente nei rapporti interni alle aziende con evidenti disparità tra vecchi e nuovi assunti, dove per i primi restano in piedi tutte le criticità alle quali oggi si è finalmente posto rimedio, considerando anche i tempi incerti della giustizia lavoristica. Ma non riteniamo opportuno proseguire oltre su questo argomento. Ciò rappresenta un possibile incentivo alle nuove assunzioni, ma gli effetti di questa disciplina si potranno misurare solo nel tempo.

Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale (Art.2)

Per quanto riguarda tali licenziamenti la disciplina è rimasta sostanzialmente invariata. La lettera della legge potrebbe tuttavia essere migliorata mediante un esplicito rinvio alle norme vigenti, così come, per evitare strumentalizzazioni nelle impugnative di licenziamento, prevedendo l'elencazione delle casistiche. Tutto ciò per maggior chiarezza, con la possibilità di individuare il perimetro di applicazione in maniera più precisa.

Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa (Art. 3)

La portata più innovativa dello schema di Decreto è probabilmente contenuta nell'articolo 3, dove viene disciplinata la sola ipotesi di reintegra al di fuori dei tradizionali casi di licenziamenti discriminatori, nulli o inefficaci.

Come vi sarà noto, l'art. 3 comma 2 prevede che "esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (..)" e successivamente al comma 3 che la medesima disciplina trova applicazione anche nelle ipotesi in cui il giudice accerta il difetto di giustificazione per motivo consistente nell'idoneità fisica o psichica del lavoratore.

Ora, al di là di ogni considerazione in ordine alla difficoltà probatoria dell'insussistenza materiale del fatto, che ricadrà poi sul lavoratore, temiamo possa innescarsi la tendenza a ricondurre una serie di fattispecie alle suddette ipotesi. In questo ambito, se l'obiettivo è quello di ridurre il contenzioso, si dovranno specificare quelle ipotesi che rientrano nel giustificato motivo oggettivo e che non danno quindi luogo a reintegra. A titolo esemplificativo citiamo lo scarso rendimento del lavoratore o l'esito negativo della prova, nel caso in cui il periodo di prova risulti già scaduto, o il relativo patto invalido per qualsiasi motivo.

Va comunque rilevato che la norma riguardante l'ipotesi di inidoneità fisica e psichica del lavoratore debba considerarsi riferita ai soli casi di discriminazione in base alla disabilità (ma in tal caso potrebbe essere ricompresa sotto l'art.2 senza necessità di adottare una ulteriore disposizione).

In generale, comunque, pensiamo sia opportuno allargare l'applicabilità del nuovo sistema dei contratti a tutele crescenti anche nel pubblico impiego, soprattutto per non creare ulteriori differenziazioni tra lavoratori. Si darebbe così la sensazione all'opinione pubblica di voler assicurare un nuovo assetto, come dire "culturale" nei rapporti sociali, confermando che la P.A. possa garantire serietà e consapevolezza nei rapporti con il cittadino, riversando nel dipendente pubblico una nuova mentalità di tipo privatistico senza privilegi o maggiori tutele.

Sulle piccole e medie dimensioni

Il Decreto in lettura riconosce la specificità della piccola e media dimensione, nella quale si colloca la maggior parte degli studi professionali, per la quale rimane una disciplina sufficientemente flessibile, tuttavia ci riserviamo la facoltà di una valutazione definitiva solo quando verranno emanati i prossimi decreti attuativi della legge delega. Si tratta di un passaggio delicato per la tenuta occupazionale negli studi professionali (ma non solo) e non si possono commettere errori e forzature come quelli che hanno accompagnato l'entrata in vigore dalla legge Fornero. Infatti, nell'intento di realizzare un equilibrio tra minore flessibilità in entrata e maggiore flessibilità in uscita, si agì modificando le disposizioni sui licenziamenti per le imprese destinatarie dell'art 18, irrigidendo però contestualmente l'accesso per tutti i datori di lavoro, a prescindere dal numero dei dipendenti, a strumenti contrattuali flessibili.

Considerando che è in fase di redazione il decreto che dovrà riordinare e superare le tipologie contrattuali esistenti vi invitiamo a tenere alta la guardia – così come faremo noi professionisti - per non incorrere in precari equilibrismi legislativi che penalizzano le piccole e medie imprese.

Ammortizzatori sociali e ricollocazione dei lavoratori disoccupati (Atto del Governo n. 135)

Passando al commento del secondo schema di decreto sugli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, la scelta di confermare l'impostazione già esistente va nella giusta direzione, grazie ad una rimodulazione dell'ASPI che diventa l'indennità di carattere generale per tutti i lavoratori subordinati. Da una parte, infatti, si riconduce Mini-aspi e Aspi nella nuova Naspi; dall'altra, viene effettuata una correlazione più stretta della "durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore" con un esplicito riferimento anche ad un "incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti". Riteniamo che sia una scelta più equa e diretta a quella universalizzazione delle tutele che rappresenta un obiettivo primario del Jobs Act.

Sempre nell'ottica di allargamento della protezione e del welfare contrattuale, il riferimento ad una forma di sostegno per i collaboratori coordinati e continuativi è un passo in avanti rispetto alla legge Fornero, che prevedeva una indennità *una tantum* collegata ad una eventuale disponibilità finanziaria per il solo collaboratore a progetto in regime di mono-committenza e con precise condizioni di reddito e contrazione di lavoro. Non sarà certo una vera e propria rivoluzione, ma già il fatto che la nuova misura sia legata, se pur in via sperimentale, a parametri più generali è sicuramente positivo.

Nella stessa direzione si muove anche un altro elemento di innovazione dello schema di Decreto in lettura, relativo all'introduzione di una prestazione eventualmente priva di copertura figurativa, limitata a certe categorie di lavoratori, in disoccupazione volontaria, che presentino valori ridotti della situazione economica equivalente, dopo la fruizione dell'Aspi.

Dopo una prima prestazione a base mutualistica se ne introduce una di carattere assistenziale sul modello degli altri Paesi europei. Cade, così, lo stato di disoccupazione quale requisito per l'accesso a prestazioni di carattere assistenziale.

Un accenno vorremmo riservarlo, riprendendo alcune considerazioni enunciate in apertura, al sistema sanzionatorio che prevede la perdita delle misure assistenziali nel caso in cui il lavoratore non si renda disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o attività a beneficio delle comunità locali. Tutto condivisibile: se non fosse che tale norma presuppone che tutti i servizi di orientamento, formazione, mediazione funzionino adeguatamente. Cosa che non accade, visto anche il risultato della Garanzia Giovani fin qui raggiunto.

Volendo indicare alcuni punti particolari su cui è necessario operare una riflessione segnaliamo:

Naspi (art. 14)

L'art. 14 opera un rinvio per la Naspi alle disposizioni in materia di Aspi, in quanto compatibili. L'attuale normativa prevede fino al 31 dicembre 2015 l'applicazione dell'Aspi anche nei casi di sospensione dell'attività lavorativa, subordinatamente ad un intervento integrativo pari al 20 % da parte degli enti bilaterali. Segnaliamo, oltre al fatto meramente operativo, che in termini generali possa essere utile continuare a sostenere entro certi limiti una sorta di co-finanziamento strutturale tra enti bilaterali e Stato.

Il settore studi professionali non è dotato di strumenti a sostegno del reddito "a regime" e notevoli potrebbero essere i benefici derivanti da tali previsioni per i lavoratori del settore.

Contratto di ricollocazione (Art.17)

Passando all'esame dell'articolo 17, che riguarda la possibilità di stipulazione di un contratto di ricollocazione per i lavoratori licenziati illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o nell'ambito di un licenziamento collettivo, occorre subito chiarire se la disciplina riguarda anche i licenziamenti illegittimi per i quali sia stato posto dal giudice l'obbligo di reintegrazione.

Secondo l'assetto previsto il soggetto che rientri nelle ipotesi di licenziamento illegittimo ha il diritto di ricevere dal centro per l'impiego territorialmente competente un *voucher*, che può essere presentato presso un'agenzia per il lavoro, pubblica o privata accreditata, ai fini dell'esercizio del

diritto alla stipulazione di un contratto di ricollocazione. Il meccanismo previsto dallo schema di Decreto appare interessante, ma purtroppo dobbiamo rilevare che persiste il grosso limite della incapacità dei servizi per l'impiego di far fronte alle più elementari pratiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro (ora poi l'abolizione delle Province renderà la governance alquanto problematica). Certo, l'apertura alle agenzie private accreditate è importante ma temiamo che tutto si risolverà in una procedura farraginoso che per partire avrà bisogno di ulteriori decreti e di una lunga serie di interventi amministrativi. È auspicabile che la prossima riforma sui servizi per l'impiego renda maggiormente efficace le politiche attive del lavoro.