

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 687**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore DEBENEDETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 2001**

—————

**Disciplina del recesso del datore dal rapporto di lavoro**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I problemi del mercato del lavoro sono da alcuni anni ai primi posti nell'agenda politica dei governi europei. Intorno ai drammi della disoccupazione si affannano sociologi, economisti, politici: è chiaro a tutti che la disoccupazione non è che la manifestazione più evidente, socialmente più intollerabile, di un male che ha le sue radici nell'organizzazione stessa delle società europee, e che quindi solo agendo su di essa si riuscirà a porvi rimedio.

### 1. *La mutata realtà del mercato del lavoro*

Le norme che regolano il mercato del lavoro, le protezioni per il lavoratore, le funzioni delle organizzazioni sindacali, istituite nel periodo che va fino agli anni '70, devono confrontarsi con i mutamenti strutturali intervenuti nel frattempo nella società e nelle imprese.

La forza di lavoro italiana, secondo le più attendibili stime, era composta nel 1995 da circa 22,7 milioni di persone, di cui circa 2,6 disoccupate o in cerca di primo lavoro; gli occupati erano dunque 20,1 milioni. Di questi soltanto 3,6 milioni di dipendenti da amministrazioni pubbliche e 5,8 milioni di dipendenti regolari da aziende private con più di 15 dipendenti beneficiavano effettivamente e direttamente della tutela piena offerta dal diritto del lavoro e in particolare della stabilità del posto di lavoro e della legislazione di sostegno alla presenza del sindacato nei luoghi di lavoro: in tutto, dunque, coloro che godevano pienamente del sistema delle tutele nei rispettivi luoghi di lavoro erano 9,4 milioni.

Gli altri erano: circa 3,2 milioni di dipendenti regolari di aziende con meno di 16 dipendenti, dove non si applicano la legisla-

zione di sostegno al sindacato nel luogo di lavoro e la tutela piena contro i licenziamenti; 2,7 milioni di lavoratori irregolari (ma molti di più secondo altre stime); per il resto, lavoratori autonomi ai quali, nonostante essi siano per il 95 per cento privi di altri lavoratori alle proprie dipendenze e quindi gestori solo del proprio lavoro personale, il diritto del lavoro non offre alcuna o modestissima tutela. In sostanza i lavoratori che godono direttamente del sistema delle difese giuslavoristiche sono meno di 10 milioni, in riduzione: mentre le prospettive reali di stabilità o precarietà dell'occupazione di tre quinti dei lavoratori non dipendono, per lo più, nè dal sindacato nè dal giudice del lavoro, bensì soltanto dalla qualità della loro prestazione, dal loro rapporto individuale con i rispettivi datori di lavoro o committenti e dall'andamento delle aziende di questi ultimi. Negli ultimi cinque anni questi dati non sembrano essere significativamente mutati.

Appare sempre più evidente che la coalizione sindacale e le norme inderogabili del diritto del lavoro, in presenza di un mercato del lavoro caratterizzato da siffatto dualismo, sono diventati prevalentemente strumenti di difesa dei lavoratori regolari occupati, contro la concorrenza dei disoccupati o degli occupati in lavori irregolari. La contrapposizione degli interessi degli *insider* rispetto a quelli degli *outsider* è enfatizzata dalla scarsissima mobilità intergruppo, una delle più basse d'Europa. Remota essendo per gli *outsider* la prospettiva di entrare nel gruppo degli *insider*, essi sono assai poco interessati al mantenimento delle tutele inderogabili e della legislazione di sostegno alla presenza del sindacato nelle aziende di grandi o medie di-

mensioni, se non per una opzione ideologica che prescindia dal loro interesse economico.

## 2. *Le modifiche necessarie: un quadro globale*

Numerosi sono gli istituti e le norme che abbisognano, alla luce di queste considerazioni, di una profonda rivisitazione: dal collocamento, ad una nuova modulazione delle tutele tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, al lavoro interinale, alla disciplina dell'orario di lavoro, alla rappresentatività del sindacato e del valore *erga omnes* della contrattazione collettiva. Si moltiplicano i segnali che indicano come su questi temi stia aumentando la sensibilità e l'attenzione anche nei partiti della sinistra. A queste riflessioni ha dato un notevole contributo Pietro Ichino, ai cui lavori sono ispirate le considerazioni e la proposta che seguono.

La separazione tra *insider* ed *outsider* mina alle radici gli stessi presupposti di equità in funzione dei quali le protezioni erano state costruite. Tuttavia si ritiene che un approccio legislativo globale al problema rischierebbe di rallentare il processo di aggiornamento, che invece si può più facilmente sviluppare in modo incrementale, mantenendo la visione complessiva che lo ispira, ed affinando via via gli strumenti per realizzarla.

## 3. *Norme sul licenziamento individuale*

Si è deciso pertanto di affrontare per primo il tema più controverso, quello delle norme limitative del licenziamento. Tema che converrebbe innanzitutto liberare dalla risonanze emotive che esso suscita, e ricondurre alla sua realtà fattuale: la «garanzia» contro il licenziamento è oggi legata all'interpretazione del giudice del concetto di giusta causa, la sua solidità è fondata solo su orientamenti giurisprudenziali: questi potrebbero mutare col mutare delle valutazioni eco-

nomiche, teoriche ed empiriche, e del clima politico nel paese. La nuova disciplina proposta per il recesso del datore dal rapporto di lavoro è dunque parte coerente di un programma volto non allo smantellamento del sistema delle tutele del lavoro, ma a una loro distribuzione intelligente, che per un verso abbassi le mura e allarghi le porte della cittadella eretta a protezione del lavoro regolare stabile, per altro estenda anche al di fuori della cittadella almeno una rete di sicurezza essenziale.

Anche sul piano economico, è inesatto pensare che la riforma qui proposta comporti un sacrificio netto per i lavoratori regolari stabili. Va infatti considerato che la stabilità del posto di lavoro trasforma in parte il contratto di lavoro in un contratto di assicurazione, nel quale l'imprenditore funge - per così dire - da compagnia assicuratrice; come in ogni contratto di assicurazione, anche nel contratto di lavoro stabilizzato l'assicurato, cioè il lavoratore, paga un premio all'assicuratore. Lo paga forse senza saperlo, ma è un premio tanto più caro quanto più estesa è la copertura assicurativa, e quanto più ampia è la possibilità che qualcuno ne approfitti per ridurre la propria produttività. Per misurare l'entità di questo «premio» basta confrontare il costo orario che, a parità di lavoro ottenuto, l'imprenditore è solitamente disposto a sopportare per il lavoratore autonomo e per il lavoratore subordinato stabile. Ridurre l'inaffidabilità significa anche ridurre quel premio assicurativo, cioè creare le condizioni per un aumento dei redditi dei lavoratori, a parità di costo per le imprese.

## 4. *Le ragioni dell'economia*

Assai vivace è il dibattito, teorico e politico, sui rapporti tra flessibilità nel mercato del lavoro e disoccupazione.

La riduzione dei costi per il licenziamento - e per le assunzioni - da parte delle imprese

costituisce la cosiddetta flessibilità numerica. Altre forme di flessibilità sono quella salariale, quella oraria e quella funzionale, quella cioè che attiene all'organizzazione e della disciplina del lavoro da parte dell'impresa.

Secondo gli economisti neoclassici, mercati competitivi e flessibilità nell'uso dei fattori produttivi dovrebbero eliminare ogni disoccupazione non volontaria o di transizione tra un'occupazione e l'altra, o almeno ridurla a un livello tale da non innescare fenomeni inflazionistici. Ad essi si contrappongono gli economisti di scuola keynesiana, secondo i quali la disoccupazione è causata da mancanza di domanda e non da carenza di flessibilità. Non si entra qui nella discussione sui rapporti tra flessibilità in generale, o tra flessibilità numerica nello specifico, e ritorno alla piena occupazione; e ciò per la semplice ragione che il presente disegno di legge non si propone di aumentare la flessibilità bensì di eliminare l'elemento di incertezza insito nella attuale legislazione e nel modo in cui essa viene concretamente applicata: difficile sostenere che l'incertezza abbia un valore economico positivo, per l'una o per l'altra delle parti in causa.

Ciò che si propone non è l'adozione di un sistema *hire and fire*, estraneo alla nostra cultura, ai rapporti sociali esistenti, e perfino alle modalità con cui le aziende definiscono le proprie strategie; ma una conciliazione tra interessi dell'impresa all'efficienza dell'organizzazione produttiva, interessi degli *insider* alla stabilità, interesse degli *outsider* alla possibilità di candidarsi alla sostituzione degli *insider* inefficienti. Un ordinamento che attribuisca alla stabilità un valore, ma non un valore assoluto, e come tale sottratto a qualsiasi possibile transazione.

Eliminando l'alea attualmente connessa alle procedure di licenziamento, sia le imprese che i lavoratori sono messi in condizione di perseguire meglio i propri interessi. Al lavoratore, in cambio della rinuncia ad una maggiore protezione affidata alla giurisprudenza, si offre un periodo di stabilità oc-

cupazionale durante il quale attivamente ricercare un nuovo lavoro. Alle aziende, in cambio di una pianificazione di medio termine delle proprie necessità, si offre la possibilità di conoscere *ex ante* il rischio di impresa relativo all'assunzione. Questa maggiore prevedibilità migliora la capacità competitiva delle aziende, quindi ha nel medio periodo effetti positivi sulla accumulazione e sulla crescita del reddito: in cui sta la vera soluzione al problema occupazionale.

##### 5. Le ragioni dell'urgenza

Non sono solo considerazioni di valenza politica e di equità sociale quelle che suggeriscono di affrontare per primo, nell'agenda che si è tratteggiata, il tema della disciplina del recesso del datore dal rapporto di lavoro: ci sono anche impellenti ragioni di urgenza. In Italia, come in tutte le economie in cui la quota di prodotto nazionale intermediata dallo Stato è stata ed è ancora così elevata, elevato è il numero dei posti di lavoro a rischio: troppe persone sono impiegate nei posti sbagliati. Ciò ovviamente si verifica soprattutto nei settori che forniscono beni e servizi non soggetti a concorrenza, o perchè pubblici - l'amministrazione di Stato ed enti locali, ma anche poste e ferrovie - o per il permanere di posizioni dominanti da parte degli ex monopolisti - energia elettrica e telecomunicazioni - o perchè operanti in regime di pseudoconcorrenza - il sistema bancario. Alcuni settori verranno presto esposti alla concorrenza direttamente, per effetto di norme comunitarie; altri lo saranno indirettamente, poichè, con l'entrata in vigore della moneta unica, non sarà più possibile ricorrere alla svalutazione come strumento di aggiustamento della perdita di competitività del sistema paese.

Questi processi di aggiustamento, e la coerenza dei vincoli esterni sotto cui avverranno, indurranno tensioni: non si può escludere che la protezione oggi offerta dalle

norme sul licenziamento si riveli meno efficace di quanto si pensa, il sistema della attuali garanzie potrebbe entrare in crisi in modo subitaneo. Con questo disegno di legge, si intende approntare uno strumento per governare il processo: non per accelerarlo, bensì per renderne le conseguenze prevedibili per aziende e lavoratori, in termini di costi e di garanzie.

#### 6. *Le ragioni dell'equità*

La marcata stabilità del posto di lavoro produce un costo «esterno», sopportato da tutti i lavoratori che, non avendo un posto regolare stabile, vi aspirerebbero: per questi il regime attuale di divieto del licenziamento ha l'effetto di una forte restrizione delle possibilità di accesso ai posti di lavoro ai quali quel regime si applica. Quanto maggiore è la stabilità del posto di lavoro tutelato, tanto minore è la possibilità di accedervi per chi è fuori dell'area di applicazione della tutela: e ciò anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia in grado di offrire una prestazione enormemente più efficiente rispetto al primo.

Il regime attuale tende dunque a dividere il mercato del lavoro in due compartimenti tra loro poco comunicanti: da una parte gli stabili iperprotetti, dall'altra i precari, gli irregolari e i disoccupati. Quanti siano costoro è difficile dire con precisione: 2,6 milioni di disoccupati dichiarati, cui si aggiungono i disoccupati «scoraggiati» e quindi non censiti; 3 milioni di irregolari (secondo le stime più prudenti); una parte dei 3,2 milioni di dipendenti da aziende con meno di 16 dipendenti e una parte dei 5,7 milioni di lavoratori autonomi. Un grande esercito, presumibilmente non meno numeroso di quello degli appartenenti all'area pienamente tutelata. Un esercito destinato a crescere inesorabilmente nel prossimo decennio, per gli stessi motivi per cui andrà riducendosi il numero dei tutelati: i dati disponibili dicono che due terzi dei nuovi posti oggi concretamente offerti a chi

entra nel mercato del lavoro sono caratterizzati dalla non stabilità.

Una politica attiva di costruzione delle condizioni che garantiscono le pari opportunità, la mobilità sociale, l'abbattimento di ogni forma di segregazione e di emarginazione, deve tendere prioritariamente ad aiutare chi «è fuori» ad accedere all'area del lavoro regolare e tutelato, a contemperare quindi il legittimo interesse del lavoratore regolare alla tutela della continuità del lavoro e del reddito con l'altrettanto legittimo interesse del precario, dell'irregolare, del disoccupato a poter accedere in tempi ragionevoli a quella stessa tutela.

\* \* \*

Esposte queste considerazioni di carattere generale sulle ragioni che spingono ad affrontare con lo strumento legislativo la disciplina del recesso del datore dal rapporto di lavoro, ed esposti i criteri ispiratori del progetto, passiamo ad esaminare più in dettaglio la situazione di fatto e ad illustrare la proposta.

1. - Che il sistema italiano sia di fatto caratterizzato da una marcata rigidità nella tutela contro il licenziamento individuale e collettivo nell'area del lavoro subordinato in cui essa si applica è confermato da alcuni studi comparatistici, quale quello di D. Grubb, W. Wells (in *Ocde Economic Studies*, n. 21, 1993, pp. 7-40), che, sulla base di una accurata analisi di tutti i dati disponibili sul diritto scritto e il «diritto vivente» negli undici maggiori Paesi europei, ha assegnato al nostro Paese, assieme al Portogallo, il tasso più alto di rigidità in questa materia. Il risultato dell'indagine, per quel che riguarda la disciplina dei licenziamenti, è sintetizzato nella tabella che segue.

## INDICE DELLA DIFFICOLTÀ DEL LICENZIAMENTO

per il datore di lavoro

Portogallo	11.0
Italia	10.0
Spagna	9.0
Germania	8.0
Grecia	7.0
Francia	5.5
Paesi Bassi	5.5
Irlanda	4.0
Danimarca	3.0
Belgio	2.0
Regno Unito	1.0

*(Ocde Economic Studies, n. 21, 1993, p. 14)*

Lo stesso dato è poi confermato, e anzi supportato, da una ricerca più estesa e approfondita, pubblicata dall'OCDE nel 1999 (*OCDE Employment Outlook*, giugno 1999).

	Grado complessivo	Contratto a termine	Lavoro interinale	Licenziamenti individuali	Licenziamenti collettivi
Portogallo	3,7 (26)	2,3 (19)	3,8 (23)	4,3 (27)	3,6 (20)
Turchia	3,5 (25)	4,3 (26)	4,9 (26)	2,6 (19)	2,4 (6)
Grecia	3,5 (24)	4,0 (24)	5,5 (25)	2,4 (16)	3,3 (16)
Italia	3,4 (23)	4,3 (26)	3,3 (20)	2,9 (23)	4,1 (24)
Spagna	3,1 (22)	3,0 (21)	4,0 (24)	2,6 (18)	3,1 (13)
Francia	2,8 (21)	4,0 (24)	3,3 (20)	2,3 (14)	2,1 (4)
Germania	2,6 (20)	1,8 (15)	2,8 (18)	2,8 (21)	3,1 (13)
Norvegia	2,6 (19)	3,3 (22)	2,3 (16)	2,4 (15)	2,8 (9)
Svezia	2,6 (18)	1,8 (15)	1,5 (13)	2,8 (22)	4,5 (27)
Corea	2,5 (17)	1,5 (13)	2,6 (17)	3,2 (26)	1,9 (3)
Belgio	2,5 (16)	2,0 (18)	3,5 (25)	1,5 (6)	4,1 (24)
Austria	2,3 (15)	1,8 (15)	1,8 (15)	2,6 (17)	3,3 (16)
Giappone	2,3 (14)	1,5 (13)	2,8 (18)	2,7 (20)	1,5 (2)
Paesi Bassi	2,2 (13)	0,8 (7)	1,6 (14)	3,1 (25)	2,8 (9)
Repubblica Ceca	2,1 (12)	0,5 (6)	0,5 (1)	2,8 (24)	4,3 (26)
Finlandia	2,1 (11)	3,3 (22)	0,5 (1)	2,1 (11)	2,4 (6)
Polonia	2,0 (10)	1,0 (9)	1,0 (12)	2,2 (12)	3,9 (22)
Ungheria	1,7 (9)	0,8 (7)	0,5 (1)	2,1 (10)	3,4 (18)
Danimarca	1,5 (8)	1,3 (10)	0,5 (1)	1,6 (7)	3,1 (13)
Svizzera	1,5 (7)	1,3 (10)	0,5 (1)	1,2 (5)	3,9 (22)
Australia	1,2 (6)	1,3 (10)	0,5 (1)	1,0 (4)	2,6 (8)
Irlanda	1,1 (5)	0,0 (1)	0,5 (1)	1,6 (8)	2,1 (4)
Canada	1,1 (4)	0,0 (1)	0,5 (1)	0,9 (3)	3,4 (18)
Nuova Zelanda	0,9 (2)	0,3 (5)	0,5 (1)	1,7 (9)	0,4 (1)
Regno Unito	0,9 (2)	0,0 (1)	0,5 (1)	0,8 (2)	2,9 (11)
U.S.A.	0,7 (1)	0,0 (1)	0,5 (1)	0,2 (1)	2,9 (11)

*Nota:* fuori parentesi il grado di rigidità misurato dall'OCDE. In parentesi il posto in graduatoria.

Va tuttavia osservato che in materia di licenziamento la legge vigente in Italia non pone un divieto rigido, bensì enuncia soltanto il principio per cui il recesso del datore di lavoro deve essere «giustificato». Se, ciò nonostante, il nostro sistema è percepito - dall'osservatore esterno al pari di chi opera al suo interno - come uno tra i più rigidi del mondo, questo è evidentemente dovuto al fatto che i giudici del lavoro, nell'esercizio dell'amplissimo potere discrezionale attribuito loro dalla legge in questa materia, tendono a garantire prioritariamente l'interesse del lavoratore occupato alla stabilità del posto, rispetto all'interesse dei lavoratori esclusi e alle esigenze obiettive aziendali di adattamento degli organici alle mutevoli necessità produttive, fino al punto di fare del posto di lavoro l'oggetto di una sorta di diritto di proprietà del lavoratore.

Questo meccanismo di tutela fa sì che il tasso di rigidità del sistema non sia determinato dalla scelta operata dal legislatore, bensì dall'orientamento dei giudici. Tale orientamento può, peraltro, mutare nel tempo e nello spazio sulla base di opzioni meta-giuridiche per lo più non esplicitate nelle motivazioni delle sentenze - anche perchè presumibilmente non sempre compiute in modo consapevole da parte del magistrato giudicante - e comunque sottratte a qualsiasi controllo esterno.

Vi è ragione di ritenere, in particolare, che la nozione di «giustificato motivo» di licenziamento sia tendenzialmente interpretata in modo più severo nelle regioni meridionali del Paese rispetto a quelle settentrionali: fenomeno, questo, che ben può spiegarsi con la maggiore difficoltà che il lavoratore incontra nel Mezzogiorno per il reperimento di una nuova occupazione, rispetto a quanto accade nelle regioni più ricche e con tassi di disoccupazione più bassi, ma che produce l'effetto irrazionale di incrementare la rigidità della tutela proprio là dove invece le condizioni del mercato del lavoro consiglierebbero semmai una maggiore flessibilità.

2. - Scopo del presente disegno di legge è di riformare profondamente l'intero sistema delle regole in materia di recesso del datore dal rapporto di lavoro, estendendone il campo di applicazione, colmandone le lacune e graduando razionalmente il contenuto del vincolo a carico del datore di lavoro in relazione alle caratteristiche obiettive del rapporto.

La disciplina oggi vigente si caratterizza per la convivenza di tre regimi tra loro profondamente diversi:

a) il regime della cosiddetta «tutela reale», fondato sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), come modificato dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, applicabile nelle aziende con più di quindici dipendenti; questo regime, per il modo in cui è concretamente applicato, è di fatto assimilabile a una *property rule*, istitutiva di un diritto quasi assoluto del lavoratore sul proprio posto, salvo il caso di mancanza disciplinare grave o di chiusura dell'azienda o di un suo intero reparto;

b) il regime della cosiddetta «tutela obbligatoria», istituito dalla legge n. 108 del 1990 per le aziende con meno di sedici dipendenti, consistente in sostanza in una *liability rule* istitutiva del diritto del lavoratore, in caso di licenziamento ingiustificato, soltanto a un indennizzo in denaro, la cui entità può variare da 2,5 a 14 mensilità dell'ultima retribuzione, in relazione all'anzianità di servizio;

c) il regime della libera recedibilità *ad mutum*, applicabile ai dirigenti (salva diversa disciplina contrattuale della materia), ai lavoratori domestici, ai lavoratori a domicilio, agli sportivi professionisti e ai rapporti di collaborazione autonoma continuativa a tempo indeterminato.

La nuova disciplina qui proposta si caratterizza per l'istituzione di un unico regime, applicabile a tutti i rapporti di lavoro appar-

tenenti alle tre categorie testè indicate (con la sola esclusione dei lavoratori domestici, degli sportivi professionisti e dei lavoratori a domicilio), caratterizzato dalla combinazione di una *property rule* con una *liability rule*:

salvo il caso del licenziamento motivato da grave mancanza contrattuale del lavoratore, questi ha sempre diritto alla prosecuzione effettiva del rapporto e della propria prestazione lavorativa per un periodo di preavviso di durata opportunamente aumentata rispetto ai limiti minimi attualmente previsti dalla legge, graduata in relazione all'anzianità di servizio e alle caratteristiche del rapporto. Questa disposizione, istitutiva di una sorta di *job property* temporalmente limitata, mira a tutelare il lavoratore contro il danno morale e professionale di una estromissione repentina dal posto di lavoro (danno che - l'esperienza insegna - è sovente assai più grave di quello inerente alla perdita della fonte di reddito) e a consentirgli di presentarsi ai potenziali nuovi datori di lavoro nella posizione del lavoratore occupato e non del disoccupato;

a carico del datore di lavoro è posto inoltre l'obbligo di indennizzo del lavoratore licenziato, anche questo graduato in relazione all'anzianità di servizio e alle caratteristiche del rapporto; è data facoltà al lavoratore di rinunciare in qualsiasi momento, in tutto o in parte, alla prosecuzione del rapporto durante il periodo di preavviso, con corrispondente aumento dell'indennità di licenziamento.

Si osservi come la previsione dell'esborso che il datore di lavoro deve sostenere per il licenziamento del lavoratore altro non sia che la predeterminazione per legge di quel «giustificato motivo oggettivo» di licenziamento che già oggi la legge prevede, non definendone però l'entità e affidandone l'individuazione al giudice caso per caso. È evidente che, quando sia stabilito - come qui si propone - che il licenziamento per esi-

genze economiche o tecnico-produttive comporta automaticamente un determinato costo per il datore di lavoro, questi procederà al licenziamento soltanto se dalla prosecuzione del rapporto egli si attende una perdita superiore a quel costo (e nessuno meglio di lui può valutare quella perdita). La soglia quantitativa oltre la quale la perdita derivante dalla prosecuzione del rapporto può costituire giustificato motivo oggettivo di licenziamento viene dunque resa conoscibile a priori e sottratta all'alea del giudizio. In altre parole, la riforma proposta non sopprime affatto il «giustificato motivo oggettivo» come limite alla facoltà di recesso del datore di lavoro, ma sostituisce al vecchio meccanismo di applicazione giudiziale di questa regola un nuovo meccanismo, nel quale il diritto del lavoratore al preavviso lungo e all'indennizzo funge sostanzialmente da «filtro automatico» delle scelte del datore di lavoro.

Va sottolineato altresì che la previsione dell'indennizzo a carico del datore di lavoro costituisca una importante innovazione rispetto alla disciplina oggi vigente, la quale, in caso di legittimo licenziamento per giustificato motivo oggettivo, non attribuisce al lavoratore alcun trattamento compensativo della perdita del posto.

Quanto al licenziamento per motivi disciplinari, il disegno di legge prevede che l'entità del periodo di preavviso e dell'indennità di licenziamento sia ridotta, fino ad azzerarsi, in proporzione alla gravità delle mancanze del lavoratore. Qui l'intervento di un giudice o di un arbitro in caso di contrasto tra le parti appare insostituibile, non essendo possibile predeterminare con precisione la casistica delle possibili mancanze disciplinari e delle corrispondenti riduzioni del preavviso e dell'indennità; ma l'alea del giudizio per l'imprenditore sarà contenuta entro il limite del costo dell'intera indennità di licenziamento, poichè, qualora egli preferisca sostenere questo costo, ciò comporterà automaticamente la sussistenza di un giustificato mo-



tivo oggettivo di licenziamento, non sindacabile da parte del giudice.

La riforma deve invece, per ovvi motivi, lasciare inalterati i divieti di licenziamento discriminatorio, per rappsaglia, o intimato durante il periodo di malattia o maternità, o in occasione del matrimonio della lavoratrice, posti rispettivamente dall'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori, dall'articolo 2110 del codice civile, dall'articolo 54 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e dagli articoli 1 e 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, nonchè i rispettivi apparati sanzionatori.

3. - Il campo di applicazione del nuovo regime unitario è definito, secondo le linee sopra indicate, nell'articolo 1 del disegno di legge.

L'articolo 2 conferma la regola già vigente della necessità della comunicazione del licenziamento in forma scritta. Esso inoltre stabilisce la durata minima del periodo di preavviso di licenziamento per tutti i rapporti di lavoro assoggettati alla nuova disciplina:

da sei a dodici mesi, in relazione all'anzianità di servizio, per i lavoratori subordinati di aziende con più di 15 dipendenti,

da tre a sei mesi in tutti gli altri casi e comunque nel caso in cui il lavoratore abbia raggiunto i requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia.

L'articolo 3 istituisce e disciplina l'obbligo dell'indennità di licenziamento a carico del datore di lavoro. Le opzioni che sono qui proposte si basano sull'ipotesi che il danno subito dal lavoratore medio per la perdita del posto di lavoro quando egli si attivi prontamente nel mercato per la ricerca di una nuova occupazione sia costituito da tre elementi:

a) la perdita di reddito per il tempo necessario per reperire una nuova occupazione, scontandosi una ragionevole riduzione del livello retributivo perduto;

b) la detta riduzione del reddito nella nuova occupazione, tanto maggiore quanto maggiore era l'anzianità di servizio nel posto precedente;

c) il sacrificio derivante dallo spostamento del luogo di lavoro, nonchè dal mutamento delle abitudini quotidiane.

In assenza di indagini rigorose sull'entità media di queste tre voci nel contesto italiano - e potendosi fare solo parziale riferimento alle indagini svolte in proposito in altri Paesi, caratterizzati da maggiore fluidità del turnover fra occupati e disoccupati (v. ad esempio H.S. Farber, *The Incidence and Costs of Job Loss: 1982-1991*, in *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*, 1993, n. 1, pp. 73-119; L.S. Jacobson, R.J. La Londe, D.G. Sullivan, *Earning Losses of Displaced Workers*, in *The American Economic Review*, settembre 1993, 1993, pp. 685-709) - abbiamo tenuto conto soprattutto delle indicazioni desumibili dal mercato italiano delle risoluzioni consensuali favorite dalla norma della legge finanziaria 1988 che ha esentato da contribuzione le somme erogate dal datore di lavoro a titolo di «incentivazione all'esodo». In questo mercato oggi l'accordo tra le parti determina solitamente l'entità dell'«incentivazione» in una misura che varia dalle dodici alle trenta mensilità di retribuzione; numerose aziende che si trovano nella necessità di ridurre gli organici propongono ai propri dipendenti un piano di incentivazione all'esodo che prevede una erogazione fissa uguale per tutti, più mezza mensilità o una mensilità intera per ogni anno di anzianità di servizio.

Sulla base di queste osservazioni pare razionale determinare l'ammontare complessivo dell'indennità di licenziamento - che, come si è detto, si riduce di tante mensilità quanti sono i mesi del periodo di preavviso durante i quali il lavoratore ha effettivamente lavorato e per i quali egli riceve pertanto la normale retribuzione - in un importo pari a tante mensilità di retribuzione quanti sono

gli anni di anzianità di servizio più un importo fisso pari a sei mensilità (comma 1) salva l'eventuale disposizione contrattuale più favorevole. L'indennità stessa si dimezza nelle aziende di dimensioni minime e nei rapporti di collaborazione autonoma continuativa a tempo indeterminato (comma 4).

In applicazione di questa regola, l'ammontare complessivo dell'indennizzo dovuto al lavoratore subordinato nelle aziende con più di quindici dipendenti, in caso di licenziamento non disciplinare, sarà di:

6 dodicesimi dell'ultima retribuzione annua per il lavoratore con anzianità inferiore a un anno;

10 dodicesimi per il lavoratore con anzianità di 4 anni;

20 dodicesimi per il lavoratore con anzianità di 14 anni;

30 dodicesimi per il lavoratore con anzianità di 24 anni.

L'indennizzo particolarmente elevato per il lavoratore con alta anzianità di servizio corrisponde alla particolare difficoltà di reperimento di un nuovo posto di lavoro che solitamente incontra il lavoratore in età avanzata. Raggiunti, però, i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o di anzianità, il datore di lavoro è liberato dal vincolo anche nel nuovo regime (comma 5), come in quello oggi in vigore.

Considerata la ragion d'essere del disegno di legge, consistente nella predisposizione di una «rete di sicurezza minima» tarata sulle esigenze dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro, si prevede un tetto di 60 milioni di lire annue, pari a 5 milioni mensili, per la retribuzione di riferimento alla quale l'indennità andrà ragguagliata (comma 2). Nulla vieterà ai lavoratori appartenenti alle fasce di reddito più elevate di perseguire livelli più elevati di tutela della stabilità del posto di lavoro per via contrattuale, se riterranno di puntare a un incremento della stabilità a scapito dei livelli retributivi e occupazionali nei rispettivi settori.

L'articolo 4 prevede la riduzione del preavviso e dell'indennità di licenziamento in proporzione alla gravità dell'inadempimento del lavoratore, nel caso di licenziamento disciplinare (comma 1), conservando inalterate le garanzie procedurali oggi vigenti in proposito (comma 2).

Al fine di ridurre la grande quantità di controversie delle quali oggi l'Autorità giudiziaria è investita in materia di licenziamento disciplinare, il comma 3 dispone che l'eventuale impugnazione debba essere proposta in prima istanza davanti alla Commissione di conciliazione e arbitrato costituita presso l'Ufficio provinciale del lavoro. Il lodo della Commissione sarà comunque impugnabile in sede giudiziale sia per motivi procedurali, sia per motivi sostanziali.

L'articolo 5 assoggetta alla nuova disciplina limitativa del recesso del datore di lavoro anche i licenziamenti che - a norma della legge 23 luglio 1991, n. 223 - devono qualificarsi come licenziamenti collettivi. In tal caso, tuttavia, l'indennità di licenziamento si riduce di un importo pari alla retribuzione eventualmente percepita dal lavoratore (oltre che durante il periodo di preavviso) durante la procedura di esame congiunto in sede sindacale e amministrativa precedente alla comunicazione del licenziamento, svolta in adempimento di quanto disposto dalla direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, e dalla stessa legge n. 223 del 1991, e si riduce altresì di un ulteriore importo pari al contributo eventualmente dovuto dall'imprenditore all'istituto previdenziale a norma di quest'ultima legge, per il finanziamento del trattamento di mobilità. Queste riduzioni dell'indennità potranno, ovviamente, essere evitate qualora le parti si accordino al fine di escludere i corrispondenti adempimenti.

L'articolo 6 provvede all'abrogazione di tutte le norme vigenti in materia di licenziamento individuale (salve quelle che vietano

il licenziamento discriminatorio o per rappresaglia e quelle che vietano il licenziamento in caso di malattia, o di maternità o matrimonio della lavoratrice) e la norma relativa ai criteri di scelta del lavoratore nel licenziamento collettivo (articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991).

A proposito di quest'ultima norma, relativa ai criteri di scelta dei lavoratori da licenziare nei processi di riduzione del personale, va osservato che nel primo quinquennio successivo alla sua emanazione essa si è rivelata di difficilissima applicazione da parte delle imprese, stante l'indeterminatezza dei tre criteri ivi indicati (esigenze aziendali, anzianità di servizio, carichi di famiglia) e del peso che, nella scelta del lavoratore da licenziare, deve essere attribuito a ciascuno di essi. È proprio l'esperienza dell'applicazione di questa norma che induce a cercare una risposta tecnicamente diversa all'esigenza che in essa si esprime: all'esigenza, cioè, di assicurare al lavoratore con maggiore anzianità di servizio un maggior grado di stabilità, compatibilmente con le esigenze aziendali obiettive.

La soluzione qui proposta consiste sostanzialmente nel rendere più costoso per il datore di lavoro il licenziamento del lavoratore con maggiore anzianità, consentendogli tuttavia tale licenziamento nel caso in cui egli ravvisi una esigenza aziendale in tal senso, tale da rendere vantaggioso accollarsi quella differenza di costo. Qualora il legislatore ritenesse opportuno incrementare il privilegio del lavoratore con maggiore anzianità, ciò potrebbe essere ottenuto attraverso una corrispondente modifica della formula che determina l'indennità di licenziamento, attribuendosi in essa un peso maggiore al numero degli anni di servizio del lavoratore.

L'articolo 7 prevede infine l'intervallo di un anno tra la pubblicazione della nuova legge e la sua entrata in vigore, con contestuale abrogazione dei vecchi regimi.

Questa disposizione mira ad attuare l'impatto che la riforma produrrà sull'assetto degli interessi reciproci di datori e prestatori di lavoro, diluendo nel tempo gli effetti del mutamento di disciplina. Ai lavoratori che il vecchio regime può avere indotto fino ad oggi a ridurre abusivamente il proprio livello di produttività viene dato il tempo per correggere il proprio comportamento e dimostrare appieno la propria capacità e volontà di adempiere correttamente gli obblighi contrattuali; ai lavoratori inseriti in aziende con organici sovradimensionati, nelle quali il licenziamento - in linea teorica già oggi legittimo - è impedito dal modo in cui la vecchia disciplina è di fatto applicata in sede giudiziale, sarà offerto un anno aggiuntivo di «preavviso», che, aggiunto al preavviso lungo previsto dalla legge, darà loro un lungo lasso di tempo per la ricerca della nuova occupazione senza perdita di retribuzione.

Per altro verso, l'«effetto annuncio» prodotto dalla pubblicazione della nuova legge favorirà una maggiore propensione degli imprenditori ad assumere nuovo personale, dando loro la certezza della prossima entrata in vigore di un nuovo regime, nel quale i costi di aggiustamento degli organici aziendali, nonchè di sostituzione dei lavoratori che si rivelino inadatti alla funzione per cui sono stati assunti, saranno predeterminati e agevolmente calcolabili.

L'anno di *vacatio legis* consentirà infine alle associazioni sindacali e imprenditoriali di provvedere all'adeguamento della cosiddetta «parte normativa» dei contratti collettivi in relazione ai contenuti della nuova legge in materia di preavviso di licenziamento, indennità di licenziamento, licenziamento disciplinare e licenziamento collettivo, anche eventualmente prevedendo condizioni di maggior favore per i lavoratori.

4. - Per concludere, è nostra convinzione che la riforma proposta soddisfi in modo equilibrato non soltanto l'esigenza - viva-

mente sentita dagli imprenditori italiani - di un riavvicinamento del grado di rigidità della nostra disciplina limitativa dei licenziamenti a quello dei regimi vigenti negli altri maggiori Paesi membri dell'Unione europea, ma anche l'esigenza di una maggiore tutela del lavoratore licenziato per legittime esigenze dell'impresa (cui viene assicurato un congruo indennizzo, non previsto dalla legge oggi vigente), l'esigenza di una maggiore

equità nella distribuzione delle tutele e delle opportunità di occupazione tra tutti i lavoratori, infine l'esigenza di una riduzione della disparità di disciplina tra rapporti di lavoro subordinato e rapporti di collaborazione autonoma continuativa.

Per questi motivi chiediamo che il disegno di legge venga al più presto discusso e approvato dal Parlamento.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Campo di applicazione della legge)*

1. Salva l'eventuale disciplina più favorevole per il prestatore di lavoro, contenuta in contratto individuale o collettivo stipulato dopo la pubblicazione della presente legge, e salvi comunque i divieti del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, del licenziamento in caso di malattia o maternità a norma dell'articolo 2110 del codice civile e dell'articolo 54 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo, n. 151, e del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, il recesso del datore di lavoro da un rapporto di collaborazione a tempo indeterminato è consentito alle condizioni di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 della presente legge.

2. Sono rapporti di collaborazione, ai fini della presente legge:

- a) i rapporti di lavoro subordinato;
- b) i rapporti di collaborazione personale autonoma coordinata e continuativa con un solo committente, dai quali il lavoratore tragga la parte maggiore del proprio reddito di lavoro;
- c) i rapporti tra i soci lavoratori e le cooperative di produzione e lavoro.

3. Per l'accertamento del requisito reddituale di cui al comma 2, lettera b), si deve fare riferimento ai redditi di lavoro percepiti dal prestatore negli ultimi dodici mesi.

4. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge il rapporto di lavoro domestico di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 339, il rap-

porto di lavoro a domicilio di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, e successive modificazioni, e il rapporto di lavoro sportivo di cui alla legge 23 marzo 1981, n. 91, e successive modificazioni.

Art. 2.

*(Comunicazione del licenziamento  
e preavviso)*

1. Il recesso dal rapporto deve essere comunicato al lavoratore in forma scritta.

2. Quando non sia stato stipulato il patto di prova o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato al lavoratore con un preavviso non inferiore a un periodo pari a tanti mesi quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio del lavoratore nell'azienda, con un minimo di sei e un massimo di dodici.

3. Dal momento della comunicazione di cui al comma 2 il lavoratore ha la facoltà di optare per la cessazione immediata del rapporto con conseguente incremento dell'indennità di licenziamento, a norma del comma 1 dell'articolo 3.

4. Quando il licenziamento sia motivato da soppressione del posto di lavoro con corrispondente riduzione dell'organico aziendale, il datore di lavoro ha la facoltà di esonerare il lavoratore dalla prestazione dopo il primo mese del periodo di preavviso. In tal caso è dovuta al lavoratore una indennità sostitutiva pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono i mesi del periodo residuo di preavviso. Detta indennità costituisce a tutti gli effetti parte integrante della retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

5. Il termine di preavviso di cui al comma 2 è dimezzato:

a) nel rapporto di collaborazione autonoma di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 1;

b) nei rapporti di collaborazione subordinata, anche del socio cooperatore, di cui siano titolari datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di sedici lavoratori subordinati, ivi compresi gli eventuali soci cooperatori;

c) nel caso di licenziamento di lavoratore che alla data della comunicazione del licenziamento abbia raggiunto i requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia.

### Art. 3.

#### *(Indennità di licenziamento)*

1. All'atto della cessazione del rapporto conseguente a licenziamento non motivato da inadempimento del prestatore, a quest'ultimo è dovuta dal datore di lavoro una indennità pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio in azienda, aumentati di sei e diminuiti del numero di mesi del preavviso spettante al lavoratore e da lui effettivamente goduto a norma dei commi 2 e 3 dell'articolo 2, nonchè del numero di mensilità di indennità sostitutiva del preavviso eventualmente corrispostagli a norma del comma 4 del medesimo articolo 2.

2. Salva l'eventuale disciplina più favorevole per il prestatore di lavoro contenuta in contratto individuale o collettivo stipulato dopo la pubblicazione della presente legge, ai fini del calcolo dell'indennità di licenziamento non viene computata la parte di retribuzione lorda annua eccedente il limite di sessanta milioni di lire. Detto limite è modificato ogni tre anni con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in relazione alle variazioni dell'indice dei prezzi

al consumo per le famiglie di operai e impiegati, rilevato dall'Istituto nazionale di statistica.

3. L'indennità di licenziamento non costituisce retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

4. L'indennità di licenziamento di cui ai commi da 1 a 3 del presente articolo è dimezzata nei casi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 5 dell'articolo 2.

5. L'indennità di licenziamento non è dovuta nel caso di recesso del datore da rapporto di lavoro in prova e nel caso di cui alla lettera *c)* del comma 5 dell'articolo 2.

#### Art. 4.

##### *(Licenziamento disciplinare)*

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 si applicano anche al licenziamento motivato da inadempimento del lavoratore. In tal caso il periodo di preavviso e l'indennità di licenziamento si riducono in proporzione alla gravità dell'inadempimento, fino ad azzerarsi nel caso di inadempimento tale da giustificare il licenziamento in tronco.

2. Ai fini della riduzione o azzeramento del preavviso e dell'indennità di licenziamento di cui al comma 1, il datore di lavoro deve contestare per iscritto in modo preciso l'inadempimento al lavoratore e consentirgli di presentare le sue eventuali giustificazioni, in forma orale o scritta, anche con l'assistenza di un rappresentante sindacale o consulente di sua fiducia. L'eventuale recesso non può essere intimato prima che siano decorsi cinque giorni liberi dalla contestazione scritta dell'inadempimento.

3. L'eventuale impugnazione, da parte del lavoratore, della riduzione del periodo di preavviso e dell'indennità di licenziamento deve avvenire entro trenta giorni dalla comunicazione del licenziamento stesso, mediante ricorso alla commissione di conciliazione di cui all'articolo 410 del codice di procedura



civile. Il ricorso deve essere notificato al datore di lavoro entro dieci giorni dalla presentazione a cura dell'ufficio. Entro il termine di trenta giorni dalla notificazione il datore di lavoro deve presentare alla commissione la motivazione precisa del proprio provvedimento e indicare i mezzi di accertamento dei fatti rilevanti. La commissione, convocate le parti, deve decidere, entro tre mesi dalla presentazione del ricorso, con provvedimento motivato, dandone comunicazione a ciascuna delle parti stesse. Entro trenta giorni dalla predetta comunicazione il provvedimento può essere impugnato in sede giudiziale secondo il rito di cui agli articoli 414 e seguenti del codice di procedura civile, per motivi procedurali o sostanziali.

#### Art. 5.

##### *(Licenziamento collettivo)*

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge si applicano anche al licenziamento per riduzione del personale di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni.

2. Nel caso di cui al comma 1, l'indennità di licenziamento si riduce di un importo pari alla retribuzione lorda percepita dal lavoratore durante la procedura di esame congiunto in sede sindacale e amministrativa, di cui ai commi 5, 6, 7 e 8 dell'articolo 4 della citata legge n. 223 del 1991, e di un ulteriore importo pari al contributo eventualmente dovuto dall'imprenditore all'istituto previdenziale a norma dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 5 della stessa legge.

#### Art. 6.

##### *(Abrogazioni)*

1. Sono abrogati gli articoli 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni;

l'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni; la legge 11 maggio 1990, n. 108; il comma 1 dell'articolo 5 della legge 23 luglio 1991 n. 223.

Art. 7.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore un anno dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



