



R. E. T. E.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica
11^a Commissione Lavoro e previdenza sociale

A.G. 134 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183

A.G. 135 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183

Audizione

20 gennaio 2015

Premessa

La Legge n. 183/2014 (cosiddetto Jobs Act), approvata il 10 dicembre 2014, prevede l'attribuzione al Governo di importanti deleghe che hanno l'intento di incidere in maniera marcata sul mercato del lavoro, affrontando il tema dell'occupazione attraverso una revisione dell'intero sistema normativo che compone il diritto del lavoro. Muovendosi in linea con l'ultima riforma (Legge n. 92/2012), il cosiddetto Jobs Act mira a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, incentivando i contratti a tempo indeterminato e realizzando una rete integrata di ammortizzatori sociali. Nella prospettiva della "flexsecurity" di stampo europeo, il provvedimento interviene, dunque, in settori cruciali del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, coniugando la flessibilità del rapporto di lavoro con le misure di politiche attive nel mercato del lavoro e di tutela del reddito di tipo universale in favore dei disoccupati. Non vi è dubbio che, il punto dolente del nostro sistema regolativo, rispetto agli altri Paesi europei, è costituito proprio dalla mancanza del collante tra la flessibilità del sistema produttivo, indispensabile per il rilancio della competitività della nostra economia, e la massima sicurezza possibile, intesa, però, come libertà effettiva di movimento nel mercato del lavoro, coniugata con un'assicurazione contro la disoccupazione di impianto moderno e con servizi efficaci di assistenza nella ricerca di una nuova occupazione. Pertanto, apprezziamo lo sforzo del Governo, dopo i tentavi di riforma che si sono susseguiti nell'ultimo ventennio, di intervenire in maniera strutturale sull'intero pilastro del diritto del lavoro inteso in senso ampio: dalla tutela nel rapporto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro.

Il Governo, nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014, ha approvato i primi due decreti delegati relativi al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti ed alla revisione degli strumenti in caso di disoccupazione involontaria.

Apprezziamo la principale finalità del primo decreto (Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183), ovvero

quella di sostenere le assunzioni stabili, incentivando e rendendo più conveniente il contratto a tempo indeterminato, sia dal punto di vista della “flessibilità in uscita”, attraverso l’alleggerimento delle sanzioni in caso di licenziamento illegittimo, che della riduzione del costo del lavoro attraverso gli sgravi contributivi previsti dalla Legge di Stabilità 2015. Da questo punto di vista apprezziamo la discontinuità operata nei confronti della Legge n. 92/2012, la quale erroneamente riteneva di incentivare il ricorso al contratto a tempo indeterminato, non mediante interventi diretti a favore di tale forma contrattuale, ma attraverso pesanti interventi di aumento del costo del lavoro del contratto a termine, contribuendo a determinare, in tal modo, la diminuzione del ricorso ad entrambi gli istituti.

Il secondo decreto (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183) è anch’esso ispirato a dare sostegno al funzionamento del mercato del lavoro realizzando una migliore combinazione tra “flessibilità” e “sicurezza”, prospettiva verso cui da tempo si sono già mossi gli altri Paesi europei. Ci riferiamo alle cosiddette “politiche passive” in relazione alle quali il principio ispiratore della delega e del successivo decreto attuativo, è la costruzione di un welfare universale, ma condizionato, che cerca di superare l’eccessivo carattere assistenzialistico che presenta il nostro sistema di welfare. In merito al riordino complessivo del sistema degli ammortizzatori sociali, tuttavia, si registra, al momento, solo la revisione degli strumenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro. In questo provvedimento sono assenti, al contrario, elementi di welfare qualificati per il mondo delle piccole imprese, come la revisione dei meccanismi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Riteniamo opportuno sottolineare, al riguardo, che non risulta condivisibile la copertura finanziaria prevista per il sostegno al reddito dei collaboratori (articolo 15, comma 14). Per l’anno 2015 vengono, infatti, distolte dal loro fine le risorse destinate ad essere abbinate con quelle degli Enti Bilaterali per finanziare gli strumenti di sostegno al reddito già esistenti.

Infine, la legge delega sul Jobs Act impegna il Governo a ripensare l'attuale sistema di ammortizzatori sociali, includendo esplicitamente tra le misure anche i contratti di solidarietà di tipo B (articolo 5, commi 5 e 8, della Legge n. 236/1993) che rappresentano uno strumento indispensabile di tutela del reddito dei lavoratori dipendenti in quanto consentono alle imprese, non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria, ed alle aziende artigiane, di preservare i livelli occupazionali senza ricorrere ai licenziamenti. Tuttavia, nonostante l'importanza dello strumento, va rilevato che le risorse per l'anno 2014 non sembrano sufficienti a coprire le domande presentate e, per l'anno 2015, nell'ambito dello stanziamento previsto dalla Legge di Stabilità per l'attuazione delle misure contenute nel Jobs Act, non è indicata la necessaria e specifica posta di bilancio all'interno delle risorse complessivamente stanziare per gli ammortizzatori sociali. R.E TE. Imprese Italia ritiene, pertanto, che la misura possa essere debitamente affrontata in sede di seconda lettura dei decreti delegati in discussione.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183

Il decreto contiene la nuova disciplina del regime sanzionatorio in materia di licenziamento illegittimo applicabile esclusivamente ai soggetti assunti con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti dopo l'entrata in vigore del decreto stesso.

In relazione all'ambito in cui opererà il nuovo regime destinato ai lavoratori di nuova assunzione, riteniamo utile, fin da subito, sottolineare la necessità di chiarire il regime di tutela applicabile ai lavoratori apprendisti, assunti dopo l'entrata in vigore del decreto in esame, in particolare con riferimento al recesso durante la fase formativa del contratto.

Analogamente, in sede di seconda lettura, andrebbe chiarito se la nuova disciplina sia applicabile anche ai rapporti di lavoro a termine che, seppur stipulati in precedenza, siano convertiti a tempo indeterminato successivamente all'entrata in vigore del decreto. Come pure, per quanto attiene ai contratti a tempo determinato, eventualmente convertiti in sede giudiziaria per motivi sanzionatori, occorre chiarire che al nuovo contratto a tempo indeterminato verrà applicata la disciplina del contratto a tutele crescenti.

Il giudizio in merito all'impianto complessivo del provvedimento è sicuramente positivo.

R.E TE. Imprese Italia ritiene, infatti, che il contratto a tutele crescenti possa rappresentare un buon meccanismo di semplificazione dell'attuale quadro normativo ed un volano per rilanciare l'occupazione (soprattutto alla luce degli sgravi contributivi previsti dalla Legge di Stabilità). In relazione al primo punto, emerge con chiarezza che la modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, voluta dal legislatore del 2012, ha dimostrato di non possedere l'efficacia

necessaria per dare alle imprese quella sicurezza in ordine alle conseguenze del licenziamento ingiustificato tale da invertire la tendenza delle stesse alla fuga dal contratto a tempo indeterminato. In relazione al secondo punto, per non vanificare le misure previste dal Governo per rendere attrattivo il contratto a tempo indeterminato, andrebbe chiarito se l'esenzione contributiva scatta dal 1 gennaio 2015 nonostante la tempistica di approvazione del presente decreto non sia sincronizzata con quella della Legge di Stabilità. Le imprese si trovano, al momento, in un periodo durante il quale non esistono più gli incentivi alle assunzioni previsti dalla Legge n. 407/1990 né, tantomeno, sono pienamente operativi quelli previsti dal decreto sul contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.

A tale riguardo va, altresì, sottolineato che la Legge di Stabilità (articolo 1, comma 118, Legge n. 190/2014) esclude espressamente l'apprendistato dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per il caso di assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato decorrenti dal 1° gennaio 2015 ed effettuate non oltre il 31 dicembre 2015. Il contratto di apprendistato, quindi, seppure sia un contratto a tempo indeterminato, non beneficia dell'esonero contributivo triennale. Andrebbe, tuttavia, chiarito se l'esclusione dall'esonero contributivo ricorra anche nell'ipotesi in cui il rapporto prosegua oltre il termine del periodo di formazione (in tal caso rimarrebbero applicabili gli ordinari sgravi contributivi per l'anno successivo alla prosecuzione).

Entrando nel merito del provvedimento, in relazione alle sanzioni in caso di licenziamento discriminatorio (articolo 2) permane per tutte le tipologie di imprese il regime sanzionatorio attualmente vigente, ovvero la reintegra nel posto di lavoro più il risarcimento del danno subito (in alternativa alla reintegra è prevista per il lavoratore la possibilità di richiedere un'indennità pari a 15 mensilità).

Le modifiche principali riguardano la revisione del regime sanzionatorio del licenziamento economico e disciplinare (articolo 3).

In relazione al licenziamento economico (giustificato motivo oggettivo), viene meno la reintegra, pertanto, nel caso di licenziamento illegittimo è prevista l'erogazione di un'indennità in misura pari a 2 mensilità per ogni anno di servizio e, comunque, non inferiore a 4 mensilità e non superiore a 24 mensilità (per le imprese con meno di 16 dipendenti la misura dell'indennità è compresa tra le 2 e le 6 mensilità). Tuttavia, al fine di armonizzare questa sanzione con quanto previsto in altri paesi della Unione Europea, occorrerebbe portare il tetto massimo per le imprese sopra i 15 dipendenti, a 18 mensilità.

Valutiamo positivamente l'eliminazione della sanzione della reintegra nel posto di lavoro nel caso di illegittimità del licenziamento economico. La complessa formulazione del testo normativo contenuto nella Legge 92/2012, imputabile principalmente a mediazioni politiche, ha provocato solo effetti destabilizzanti sul piano della tenuta delle norme nella fase di applicazione, dando luogo ad ambiguità ed incertezza.

Va accolta, inoltre, con favore la previsione (articolo 9) contenuta nel decreto che, se da un lato prevede l'applicabilità del nuovo sistema del contratto a tutele crescenti anche alle imprese fino a 15 dipendenti, cui oggi non si applica l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, dall'altro dimezza gli importi di tutte le indennità previste, fissando un tetto massimo comunque non superiore a sei mensilità.

In tal modo il decreto, conferma sostanzialmente l'attuale sistema risarcitorio per le piccole imprese, evitando possibili incrementi di costo o irrigidimenti nella disciplina che avrebbero potuto comprometterne la tenuta.

Nel caso di licenziamento disciplinare (articolo 3) la sanzione prevista è l'indennità risarcitoria in misura pari a 2 mensilità per ogni anno di servizio e, comunque, non inferiore a 4 mensilità e non superiore a 24 mensilità (per le imprese con meno di 16 dipendenti la misura dell'indennità è compresa tra le 2 e le 6 mensilità), tranne che nelle ipotesi di insussistenza del fatto materiale contestato. In tal caso è prevista la reintegra oltre ad un'indennità risarcitoria non superiore alle 12 mensilità (quest'ultima misura si applica solo alle imprese con più di 15

dipendenti). Per quanto riguarda la regolamentazione del licenziamento disciplinare illegittimo, seppure si registra un miglioramento del testo rispetto alla disciplina introdotta dalla Legge n. 92/2012, si segnala che sussiste ancora un ambito che potrebbe essere oggetto di incertezza interpretativa a livello giurisprudenziale, con particolare riferimento alle ipotesi eventuali di difetto di giustificazione del motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore. Inoltre, è opportuno evidenziare che, se da un lato rappresenta un elemento positivo il superamento della procedura obbligatoria di conciliazione prevista dall'articolo 7 della Legge n. 604/1966, tuttavia sarebbe più opportuno eliminarla del tutto, abrogandola definitivamente e non solo con riferimento alle nuove assunzioni a tempo indeterminato ai sensi del presente schema di decreto.

Infine, in merito al licenziamento per vizi formali e procedurali (articolo 4), la sanzione prevista è l'indennità risarcitoria pari a 1 mensilità per ogni anno di servizio e, comunque non inferiore alle 2 e non superiore alle 12 mensilità (per le imprese con meno di 16 dipendenti la misura dell'indennità è compresa tra una mensilità e 6 mensilità).

Positiva è la novità prevista nel decreto relativa all'introduzione di una procedura di conciliazione (articolo 6), alternativa rispetto a quelle esistenti, molto snella dal punto di vista procedurale e come forma di deflazione del contenzioso per i neo assunti con il contratto a tutele crescenti. La misura dell'indennità economica concordata in sede di conciliazione è pari a 1 mensilità per ogni anno di servizio e comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità (per le imprese con meno di 16 dipendenti la misura dell'indennità è compresa tra un minimo di una mensilità e un massimo di 6 mensilità).

Infine, R.E TE. Imprese Italia ritiene importante, non solo in termini di certezza del diritto, ma anche di coerenza dell'impianto complessivo, il coordinamento del regime sanzionatorio previsto per i licenziamenti individuali con quello relativo ai licenziamenti collettivi (articolo 10).

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della delega Legge 10 dicembre 2014, n. 183

Il decreto contiene la disciplina della Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego "Naspi" (articolo 1) istituita dal 1 maggio 2015 in sostituzione dell'Aspi e della MiniAspi.

Rispetto alla disciplina precedente introdotta dalla Riforma Fornero, cambiano i requisiti soggettivi richiesti per i destinatari (3 mesi di contribuzione), il calcolo della misura (massimo 1.300 euro mensili) e la relativa durata (massimo 2 anni).

L'obiettivo del Governo, condiviso dalle organizzazioni aderenti a R.E TE. Imprese Italia, è quello di legare la durata massima di concessione del nuovo sussidio di disoccupazione all'ammontare dei contributi versati, ovvero all'anzianità di lavoro del disoccupato. Si vuole, quindi, in tal modo rafforzare il carattere assicurativo dell'indennità di disoccupazione per premiare la continuità dall'attività lavorativa.

Tuttavia, si fa rilevare che il nuovo strumento sembra essere penalizzante per i lavoratori con rapporti di breve durata. Infatti, confrontando le nuove disposizioni in materia di Naspi, in particolare, l'articolo 4, comma 1, dove si afferma che la Naspi è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni utili (comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33) con la precedente disciplina della Legge n. 92/2012, si evidenzia che tale criterio era previsto solo per l'Aspi e non per la Mini Aspi.

In una prospettiva di medio periodo, ed in via sperimentale per il 2015, è prevista l'introduzione di un sussidio di carattere assistenziale, l'Assegno di disoccupazione (articolo 16), a carico della fiscalità generale, da erogare a coloro che, dopo la fruizione della Naspi non siano riusciti a trovare un'occupazione e che versino in una condizione economica di bisogno. Si tratta di un istituto previsto in quasi tutti i Paesi dell'Ocse, molto oneroso per lo Stato, e che è fortemente condizionato

all'obbligo del soggetto disoccupato di cercare lavoro e di ricevere un'assistenza adeguata dai servizi pubblici per l'occupazione. Pertanto, riteniamo che prevedere strumenti di welfare di carattere universale richieda un intervento urgente per accompagnare le misure con efficaci meccanismi che ne garantiscano la condizionalità.

Al riguardo, R.E TE. Imprese Italia ritiene indispensabile intervenire anche in relazione alla delega contenuta nel Jobs Act sui servizi per l'impiego, onde evitare che il progetto di creare una struttura unica per la gestione integrata delle politiche attive e passive resti sostanzialmente inattuata.

L'Agenzia Nazionale per l'occupazione, d'altronde, può rappresentare quel coordinamento di servizi per il lavoro, pubblici e privati, che finora è mancato e quell'integrazione tra politiche attive e passive che rappresenta la chiave di successo dei sistemi più avanzati del mercato del lavoro.

Nella prospettiva di incentivare l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, positiva è la previsione relativa alla corresponsione anticipata della Nuova Aspi per l'avvio di un'attività di lavoro autonomo. Non condivisibile e non incentivante risulta essere, però, l'esonero dal diritto alla contribuzione figurativa per i soggetti che richiedono la liquidazione anticipata (articolo 8).

Inoltre, al fine di salvaguardare e valorizzare la bilateralità del comparto artigiano, settore storicamente escluso dalla normativa in materia di cassa integrazione e che si è dotato nel corso degli anni di una propria strumentazione di ammortizzatori sociali, è indispensabile prevedere e rendere strutturale l'integrazione fra risorse pubbliche e risorse di matrice contrattuale, decisiva per garantire la piena operatività dei Fondi di solidarietà bilaterali, come quello costituito dall'artigianato, attraverso un incremento dello stanziamento finanziario attualmente previsto (20 milioni di euro). E' opportuno, infatti, sottolineare che tale integrazione ha consentito alle imprese artigiane di fruire di un ammortizzatore sociale su misura (snello dal punto di vista procedurale, privo di burocrazia e di breve durata, perché tali sono le sospensioni in tali tipologie di imprese) che ha evitato riduzioni di personale che avrebbero inciso in maniera pesante sul bilancio pubblico. Va chiarito, rispetto alle disposizioni in materia di Aspi, quali siano i termini di applicazione considerando che fino al 31 dicembre

2015 l'Aspi viene riconosciuta anche ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali (articolo 3, comma 17, Legge 92/2012). Non condivisibile risulta essere, a tal fine, l'utilizzo delle risorse previste dall'articolo 19 della Legge n. 2/2009, destinate al finanziamento delle prestazioni economiche erogate dagli Enti Bilaterali in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, per il finanziamento della Nuova Aspi per i collaboratori coordinati e continuativi (articolo 15, comma 14). Tali risorse andrebbero, invece, lasciate nella disponibilità dei meccanismi di sostegno al reddito della bilateralità, come previsto dalla stessa Legge n. 2/2009.

Per quanto attiene al settore terziario, dove ricordiamo trova applicazione la disciplina della CIGS per le imprese commerciali con più di 50 dipendenti e agenzie di viaggi, tutor operator e imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, per tutte le altre imprese è entrato in vigore il cosiddetto "Fondo Residuale" previsto dalla Legge n. 92/2012. La confluenza in un Fondo di così ampia portata si è determinata, in assenza di un Accordo sindacale nazionale previsto dalla medesima Legge n. 92/2012, anche a causa delle molteplici incertezze normative ed applicative lasciate aperte dalle suddette disposizioni. Ferma la prospettiva di alcuni comparti quale quello del terziario, di poter costituire presso l'INPS un Fondo bilaterale nazionale per le imprese del settore, con caratteristiche coerenti con il funzionamento del settore stesso, si rende necessario completare il quadro applicativo per questa tipologia di Fondo, consentendo anche la portabilità dei contributi oggi versati dalle aziende inserite nel Fondo Residuale verso un nuovo Fondo costituito ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della Legge n. 92/2012.

Nella prospettiva di introduzione di modelli di incentivazione del collocamento dei soggetti espulsi dal mercato del lavoro, si inserisce, infine, il contratto di ricollocazione (articolo 17) quale strumento per i soggetti in cerca di lavoro i quali ricevono dal centro per l'impiego un voucher spendibile nelle agenzie pubbliche (centro per l'impiego) o private (agenzia di somministrazione) ai fini della presa in carico del soggetto stesso (assistenza alla ricerca di una nuova occupazione, formazione o riqualificazione professionale, ecc). Al riguardo, riteniamo che dovrà, altresì, essere valorizzato quanto concretamente è stato svolto negli ultimi anni

dalle parti sociali ed inserire strumenti di promozione del raccordo tra domanda ed offerta di lavoro.

R.E TE. Imprese Italia è convinta che non sia più rinviabile una riorganizzazione dei servizi per il lavoro. In particolare, si ritiene che l'innalzamento della qualità dei servizi pubblici, in termini di maggiore capacità di raggiungere l'utenza, richieda l'aumento della capacità degli enti locali coinvolti, nonché un'integrazione più profonda con il sistema non solo dell'istruzione e della formazione, ma anche con il sistema delle imprese.