



Università  
Ca' Foscari  
Venezia  
Master  
in Diritto  
del Lavoro

## **Master in Diritto del Lavoro**

Tesi finale

# **Flexicurity e mercato del lavoro in Italia**

**Relatore**

Ch. Prof. Adalberto Perulli

**Laureando**

Giovanni Donegà  
Matricola 962552

**Anno Accademico**  
**2008 / 2009**

## INDICE

Premessa.....	2
Flexicurity: l'ottica europea e l'esempio danese.....	3
Il mercato del lavoro in Italia: necessità di riforme.....	10
Il contratto di lavoro a stabilità crescente: il disegno di legge 1481 del 25 marzo 2009....	12
Reazioni e principali obiezioni.....	25
Conclusioni.....	31
Bibliografia.....	36

## PREMESSA

La *flexicurity* è un tema di grande attualità sia a livello transnazionale e, più specificamente, europeo, sia a livello nazionale.

L'implementazione di un sistema che abbinasse flessibilità del lavoro - a favore delle imprese - a sicurezza sociale a beneficio della forza lavoro è stata affrontata ufficialmente negli ultimi tempi, in ambito europeo, con il libro verde della Commissione Europea del 22 novembre 2006 intitolato «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo».

Successivamente, il 27 giugno 2007, la stessa Commissione Europea ha emanato una comunicazione indirizzata a Parlamento, Consiglio, Comitato Economico e Sociale e Comitato delle Regioni intitolata «Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza».

Tuttavia il tema, probabilmente, ha radici ancora più risalenti nel tempo. Con la c.d. «Strategia di Lisbona» il Consiglio europeo, riunitosi a marzo del 2000, identificava l'obiettivo di rendere l'economia dell'Unione Europea la più competitiva del mondo nonché di raggiungere la piena occupazione entro il 2010.

Il focus della strategia avrebbe dovuto consistere nella modernizzazione del modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale.

Sebbene a livello comunitario l'approccio alla flessicurezza sia relativamente recente, alcuni paesi europei, Danimarca e Paesi Bassi *in primis*, hanno già avuto modo di iniziare ad affrontare la questione in tempi che potremmo definire «non sospetti».

L'esempio danese, in particolare, potrebbe e dovrebbe essere il punto di riferimento per cercare di realizzare un connubio che taluni ritengono un ossimoro irrealizzabile ossia garantire flessibilità alle imprese, ma, contemporaneamente sicurezza sociale ai lavoratori.

## FLEXICURITY: L'OTTICA EUROPEA E L'ESEMPIO DANESE

L'attuale situazione congiunturale e la crisi economica che dalla fine del 2008 ha investito il sistema economico mondiale rende, ad avviso di chi scrive, ancor più necessario un dibattito sul tema della *flexicurity*.

Preliminarmente, è, quindi, necessario domandarsi se via sia realmente la necessità di implementare un sistema di *flexicurity* e, in caso di risposta affermativa, quali siano le ragioni che impongono tale scelta.

L'Unione Europea ha manifestato assoluta convinzione sul fatto che la *flexicurity* sia la strada per ottenere più posti di lavoro e di maggiore qualità ossia *more and better jobs*.

In particolare, l'analisi, svolta con il Libro verde e con la comunicazione della Commissione citati in premessa, si basa su alcuni elementi ritenuti oggettivamente riscontrabili: tassi di occupazione relativamente bassi - e tendenzialmente non in linea con gli obiettivi posti con la Strategia di Lisbona - combinati ad una elevata disoccupazione di lungo periodo.

Accanto a questi elementi la Commissione, nella già citata comunicazione, individua la presenza di mercati segmentati in diversi paesi membri laddove coesistono lavoratori relativamente protetti - *insiders* - e lavoratori sprovvisti di protezione - *outsiders*.

La stessa Unione Europea individua nella *flexicurity* lo strumento per raggiungere gli obiettivi prefissati con la Strategia di Lisbona.

In particolare, la flessibilità non viene vista dalla Commissione europea soltanto come maggiore libertà per le imprese di assumere o licenziare, ma dovrebbe significare anche la possibilità di realizzare una «mobilità ascendente» e uno «sviluppo dei talenti» dei singoli lavoratori. Tale flessibilità consentirebbe di rispondere con efficacia ai nuovi bisogni e alle nuove esigenze di flessibilità richieste dalla globalizzazione.

Accanto a questo elemento la Commissione ritiene necessario implementare un sistema di sicurezza sociale che non si limiti alla conservazione del singolo posto di lavoro bensì, piuttosto, all'acquisizione di competenze attraverso le quali possa essere più semplice, in caso di licenziamento, trovare una nuova occupazione. I periodi di transizione da un posto all'altro, inoltre, dovrebbero essere garantiti da adeguate indennità di disoccupazione tali da agevolare le transizioni.

In sostanza, le componenti della *flexicurity* vengono identificate con forme contrattuali flessibili ed affidabili, strategie integrate di apprendimento durante tutto l'arco della vita,

efficaci politiche attive del lavoro nonché sistemi moderni di sicurezza sociale.

Con riferimento al primo elemento - ossia modalità contrattuali flessibili ed affidabili - è necessario rilevare come queste forme di contratto, spesso e volentieri, siano destinate a determinate categorie di lavoratori ovvero a giovani e donne.

Ad avviso della Commissione l'incremento di tipologie contrattuali flessibili è dovuto principalmente al fatto che spesso le legislazioni nazionali risultano essere molto rigide in materia di tutela dell'occupazione. Tali legislazioni, infatti, non di rado frappongono degli ostacoli che limitano, talvolta pesantemente, la libertà con riferimento ai licenziamenti di natura economica.

Tale flessibilità dovrebbe essere vista, quindi, secondo la Commissione, nell'ottica di una maggiore mobilità da un posto di lavoro ad un altro.

Altro componente essenziale di un sistema di flessicurezza è l'adozione di strategie integrate di apprendimento durante tutto l'arco della vita delle risorse umane ossia il c.d. *long life learning*.

Secondo la Commissione un sistema di apprendimento simile consentirebbe da un lato alle imprese di far fronte ai cambiamenti economici e dall'altro ai lavoratori di garantirsi le opportunità per rimanere occupati o quanto meno avere maggiori possibilità nella ricerca di una nuova occupazione.

Gli investimenti in formazione vengono, quindi, ritenuti necessari per rispondere al ritmo rapido del cambiamento e dell'innovazione.

Terzo pilastro di un efficace sistema di *flexicurity* dovrebbe essere un sistema moderno di sicurezza sociale che garantisca indennità di disoccupazione tali da compensare le conseguenze negative sui redditi dovute ai trasferimenti da un lavoro all'altro.

Queste indennità dovrebbero essere accompagnate, però, da efficaci politiche attive del lavoro - ad esempio tramite un'assistenza diretta alla ricerca del lavoro - tali da accompagnare il lavoratore momentaneamente espulso dal mercato del lavoro verso un nuovo impiego, senza comportare effetti negativi sull'intensità della ricerca del nuovo lavoro e, quindi, tali da equilibrare diritti e doveri in capo al lavoratore.

L'organismo europeo ritiene, peraltro, che un proficuo percorso verso la *flexicurity* non possa prescindere da un coinvolgimento delle parti sociali tramite un dialogo sviluppato continuamente tra le stesse.

La Commissione individua, peraltro, otto principi comuni di flessicurezza che dovrebbero

guidare gli Stati membri nella riproposizione della stessa nei rispettivi ordinamenti giuridici.

In particolare, vengono indicati i seguenti principi: 1. accordi contrattuali flessibili ed affidabili - sia per il datore di lavoro che per i lavoratori; 2. giusto equilibrio tra diritti e responsabilità di datori di lavoro e lavoratori nonché delle istituzioni pubbliche; 3. necessità di adattamento alle circostanze, ai mercati del lavoro ed alle relazioni industriali proprie degli Stati membri; 4. mirare a ridurre il divario tra *insiders* ed *outsiders*; 5. promozione della *flexicurity* sia all'interno all'azienda che all'esterno della stessa nel caso di transizione da un'impresa ad un'altra; 6. supporto alla parità di genere; 7. necessità di un clima di fiducia tra istituzioni, parti sociali ed altri attori interessati; 8. equa distribuzione di costi e benefici tra imprese, singoli individui e bilanci pubblici con particolare attenzione per le piccole e le medie imprese.

La Commissione, peraltro, poi, propone quattro percorsi per introdurre elementi di flessicurezza a seconda della situazione giuridica e del mercato del lavoro dei singoli Stati membri affrontando le specifiche problematiche degli stessi come, ad esempio, la forte segmentazione tra *insiders* ed *outsiders*.

Peraltro, i principi illustrati dalla Commissione non sono stati accolti *in toto* dal Consiglio europeo del 5 dicembre 2007 al quale sono stati sottoposti. Infatti, il Consiglio Occupazione e Politica Sociale ha confermato taluni principi - la necessità di forme contrattuali flessibili ed affidabili o quello relativo alle strategie di apprendimento durante tutto l'arco della vita - mentre altri sono stati emendati.

In particolare, il Consiglio ha confermato che la *flexicurity* dovrà essere declinata a livello nazionale sulla base delle peculiarità dei singoli paesi, ma ha anche stabilito che per giungere ad una dimensione sostanzialmente unitaria i progressi dei singoli stati membri dovranno essere sottoposti a monitoraggio costante.

Inoltre, con riferimento al principio *sub* 4. proposto dalla Commissione ossia la necessità di proporre misure che riducessero il divario tra *insiders* ed *outsiders*, il Consiglio ha chiarito e specificato come ai secondi - inattivi, impiegati con contratti instabili - debbano essere offerte opportunità migliori, incentivi economici e misure di sostegno per facilitare il loro stabile ingresso nel mercato del lavoro.

Il Consiglio, inoltre, sembra spostare leggermente il baricentro del connubio tra sicurezza e flessibilità verso la sicurezza sociale ritenendo che debba essere garantita alle imprese *sufficient contractual flexibility*. Ancora, l'istituzione europea ha posto l'accento sul penultimo

principio proposto dalla Commissione ritenendo fondamentale che si sviluppi un dialogo costante tra le parti sociali nell'implementazione di strumenti di *flexicurity*.

Ritornando all'esame della comunicazione del 27 giugno 2007, si riscontra come, nell'allegato II, vengano presi in esame anche alcuni esempi di misure di *flexicurity* adottate dai singoli paesi membri.

Emblematico, in tal senso è quello che viene definito «triangolo d'oro» danese. In particolare, con riferimento a tale paese, emergono alcuni dati che, soprattutto se rapportati ad un sistema come quello italiano - tendenzialmente molto più rigido in materia di licenziamenti, devono indurre ad alcune riflessioni.

In particolare, nel 2006 la Danimarca vantava un tasso di occupazione del 77,4% , a fronte di una disoccupazione assestatasi per lo stesso anno al 3,9%, di cui soltanto lo 0,8% di lunga durata, ed, infine, un tasso di disoccupazione giovanile del 7,7% e di partecipazione a programmi di apprendimento permanente del 27,4%.

Questi dati non possono che confermare come la Danimarca possa rappresentare un esempio o, quanto meno una strada, per gli altri paesi europei sebbene si debba ritenere che qualsiasi sistema, anche quello in apparenza migliore, possa essere perfettibile o suscettibile di miglioramenti.

Ecco perché si ritiene nell'ambito dell'analisi più generale del tema e, prima di iniziare l'esame del sistema italiano, delle sue contraddizioni nonché di eventuali possibilità di riforma, tracciare un breve tratto dell'approccio danese.

I tre punti fondamentali del triangolo d'oro sono, quindi, flessibilità, welfare e politiche attive. Il mercato del lavoro danese, infatti è caratterizzato da un alto grado di flessibilità, dovuto ad una disciplina della tutela dell'occupazione di stampo liberista.

Tale impostazione trova le sue radici nel c.d. Accordo di Settembre o *September Agreement* del 1899, pilastro del welfare danese, con il quale vennero sanciti i diritti del datore di lavoro di gestire la propria impresa, incluse la possibilità di assumere e licenziare, e vennero, al contempo, riconosciute al lavoratore le tutele sindacali garantite dalle associazioni di categoria, con riguardo all'orario e alle condizioni di lavoro.

Tuttavia, mentre le garanzie occupazionali sono significativamente ridotte e la loro determinazione è demandata all'autonomia delle parti sociali - peraltro, con assolute differenze tra le singole categorie di lavoratori, si riscontra nel paese scandinavo un efficiente sistema di protezione sociale che costituisce il necessario contraltare al mercato del lavoro

caratterizzato da una elevata flessibilità.

A partire dal 2006, peraltro, sono state attuate delle riforme che dovrebbero via via dare maggior peso al ruolo del governo locale nell'implementazione delle politiche occupazionali a discapito del ruolo finora svolto dalle parti sociali.

In particolare, sono stati realizzati nuovi centri per l'impiego, responsabili sia sotto il profilo dell'assistenza sociale, sia sotto quello dei servizi per l'impiego, dunque sia verso i soggetti assicurati, sia verso quelli non occupati e privi di tutele.

Ai nuovi centri per l'impiego vengono in questo modo attribuiti due ordini di competenze: quelle relative alla domanda di lavoro - che spettavano ai precedenti centri per l'impiego ante riforma, e quelle relative all'assistenza sociale - prima spettanti alla municipalità, che vengono ora gestite in modo unitario. Questo accorpamento di funzioni presenta molteplici vantaggi: una maggiore cooperazione e un migliore coordinamento tra i funzionari statali del sistema di collocamento precedente e i funzionari della municipalità operanti nella sezione dell'assistenza sociale; una maggiore trasparenza del sistema amministrativo; la possibilità di includere in un unico atto la normativa relativa all'adozione delle politiche attive per l'occupazione, senza che sussistano differenze sotto il profilo normativo tra Stato e municipalità.

Tale riforma, tuttavia, non è stata esentata da critiche soprattutto provenienti dalle parti sociali in considerazione del fatto che il nuovo sistema avrebbe una valenza eccessivamente locale e non consentirebbe un'analisi del mercato del lavoro di più ampio respiro nonché la creazione di una consapevolezza delle peculiarità regionali.

Se la flessibilità del mercato del lavoro e l'alto livello di protezione sociale rappresentano due pilastri del modello di flessicurezza danese, il terzo è rappresentato da un sistema educativo in grado di garantire un'efficiente qualificazione e ri-qualificazione dei soggetti che si immettono nel mercato del lavoro. Caratteristica fondamentale di questo sistema è la possibilità di fornire servizi e formazione sia agli occupati sia agli inoccupati.

Il sistema di formazione continua per gli inoccupati, gestito sotto la responsabilità del Ministero del Lavoro, ma caratterizzato da un ruolo attivo delle parti sociali, è nato nel 1960, mentre nel 1965 è stato istituito quello per gli occupati. Negli anni ottanta, per mezzo di accordi collettivi, sono state introdotte intese sull'educazione che, tra l'altro, hanno assicurato ai lavoratori due settimane di congedi l'anno per partecipare a corsi di formazione ed implementare la propria professionalità.



Se le parti sociali, come si è detto in precedenza, ricoprono una posizione di primo piano nel sistema di formazione continua, lo Stato è il principale finanziatore di questo, con ciò determinando l'esternalizzazione dei costi di formazione che non gravano in questo modo sulle imprese, ed incentivando la partecipazione dei lavoratori a tali corsi.

I vantaggi di un sistema così strutturato risultano essere una maggiore flessibilità del mercato, una maggiore mobilità, più possibilità per i lavoratori di migliorare le proprie competenze nei periodi di inattività e migliori possibilità di reinserimento.

Terzo perno del triangolo d'oro danese è il sistema di protezione sociale, caratterizzato da un'impostazione bipartita, in cui è possibile individuare due rami: uno rivolto a occupati e inoccupati, l'altro ai soggetti privi di legami con il mondo del lavoro.

Il "*Ghent*" è il sistema danese di assicurazione contro la disoccupazione, esso consiste in 31 fondi assicurativi riconosciuti dallo Stato<sup>1</sup>.

I fondi sono finanziati dallo Stato, con la conseguenza che la percentuale di partecipazione pubblica ai fondi varia in ragione delle fluttuazioni delle percentuali di disoccupazione.

Il sistema di indennità di disoccupazione non prescinde dal coniugare diritti del lavoratore ad obblighi del medesimo ai fini di una rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

Scendendo nello specifico l'indennità di disoccupazione, che può arrivare fino al 90% della retribuzione per un massimo di quattro anni, non può essere erogata se non accompagnata dalle c.d. «politiche di attivazione». Il disoccupato, cioè, dovrà seguire un piano individuale di attivazione, che gli permetterà di seguire dei corsi di formazione professionale e, grazie alla «rotazione del lavoro», di sostituire i lavoratori in congedo o in formazione.

Questo terzo polo del sistema danese è di recente introduzione ed ha reso fondamentale, come detto, la regola della condizionalità per l'accesso ai sussidi di disoccupazione.

E', tuttavia, necessario rilevare come una delle chiavi di volta del sistema danese sia la generosità del suo welfare che si abbina ad un'alta imposizione fiscale: non è detto che tale modello possa essere riprodotto in altri contesti nazionali in virtù di differenti approcci culturali.

L'ulteriore passaggio che si ritiene di dover affrontare, quindi, è quello relativo alla proponibilità di modelli analoghi al triangolo d'oro o, comunque, tali da temperare le

---

<sup>1</sup> La maggior parte di questi fondi sono collegati ad associazioni sindacali. Tale sistema risale alla riforma dei sussidi contro la disoccupazione del 1970, con la quale lo Stato si è assunto la responsabilità per il finanziamento dei costi aggiuntivi causati da incrementi di disoccupazione. I membri dei fondi devono comunque versare un contributo di adesione.

esigenze di imprese e lavoratori, anche in altri paesi e, più segnatamente, in Italia.

Da qui l'idea di proporre l'analisi di una delle proposte legislative che saranno poste all'esame del Parlamento italiano nel prossimo futuro.

## IL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA: NECESSITA' DI RIFORME

Per avere un quadro più preciso del sistema Italia ed, in particolare, di come si ponga l'Italia nel confronto con le altre realtà nazionali europee è utile una brevissima analisi statistica che si può compiere con l'esame, da un lato, del Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro emanato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali a maggio del 2008 e, dall'altro, analizzando la Relazione annuale della Commissione del 2007 ed, in particolare, la sezione relativa alla valutazione dei programmi nazionali di riforma per la crescita e l'occupazione.

Un primo dato permette di comprendere come il mercato del lavoro italiano sia fortemente segmentato, infatti, al di là della nota e mera distinzione tra *insiders* ed *outsiders* che avremo l'occasione di approfondire, possiamo riscontrare già dai tassi di occupazione femminile e di disoccupazione giovanile questo dato.

Sebbene, infatti, l'occupazione femminile riferibile al 2006 abbia raggiunto il 46,3% e sia in aumento rispetto agli anni precedenti, tuttavia è molto distante dagli obiettivi prefissati dalla Strategia di Lisbona e, posizionandoci ben undici punti percentuali al di sotto della media europea che, si pone, quindi, vicina al raggiungimento dell'obiettivo previsto.

Nemmeno dal punto di vista della disoccupazione giovanile i dati possono ritenersi positivi se letti in raffronto con gli altri paesi europei. Certamente si è realizzato un progresso fino a rilevare una tasso di disoccupazione giovanile pari al 21,6% per il 2006 - in calo del 2,4% rispetto al 2005 - ma si tratta, pur sempre, di un progresso che, senza voler raggiungere il 7,7% ravvisato in Danimarca nello stesso periodo, ci mantiene ampiamente al di sotto - 11% in meno - della media europea.

La segmentazione cui si accennava è confermata dalla diffusione dei contratti di lavoro parasubordinato - che nel 2006 rappresentavano l'1,6% del totale - che sono destinati per oltre il 53% alla fascia d'età 15-34 anni e per il 56,1% dei casi alle donne, ma soprattutto di contratti a termine che si attestano per il 2006 al 13,2% sul totale - dato che, comunque, nel raffronto con altri paesi europei non risulta essere tra i più elevati - delle forme contrattuali di lavoro.

Con particolare riferimento a rapporti di lavoro a termine - inclusi rapporti parasubordinati - si rivela in modo molto più netta la segmentazione che forse era soltanto percepibile nell'ambito dall'analisi dei dati sull'occupazione femminile e sulla disoccupazione giovanile. Per le donne,

infatti, la forma contrattuale a termine rappresenta il 15,4% del totale contro il 9,4% degli uomini, mentre ben il 62% nelle fasce di età ricomprese tra i 15 e i 34 anni.

Tuttavia, anche il tasso di occupazione complessiva non è incoraggiante, infatti, risulta assai distante dagli obiettivi fissati a Lisbona, ossia del 70% per il 2010: nel 2006 il dato si è fermato al 58,4%, al di sotto della media europea che si attesta 6 punti percentuali più in alto. Tali dati, ancora non viziati dai pesanti effetti della crisi economica che probabilmente porterà ad un peggioramento degli stessi, devono indubbiamente indurre a delle riflessioni in merito ad un sistema che investe fortemente nelle politiche passive del lavoro - si pensi agli istituti della Cassa integrazione guadagni, ordinaria o straordinaria, indennità di disoccupazione e di mobilità, peraltro, non destinate a tutti i lavoratori, ma con applicazioni spesso limitate ad alcuni settori - che comportano il 61,1% della spesa complessiva, ma «dimentica» un po' le politiche attive del lavoro.

Molto rilevante, in questo senso, è il dato sulla spesa in materia di formazione professionale che per il 2006 si è attestata al 3,9% della spesa complessiva, in netto calo rispetto al 2004, seppur costante rispetto al 2005.

Infine, il monitoraggio del Ministero del Lavoro permette di analizzare l'efficacia dei Servizi per l'Impiego. L'attività dei Centri per l'Impiego, oggetto di profonde riforme e ristrutturazioni, per dirla con le parole del dicastero «*presenta una fisionomia marcatamente dicotomica*», ossia permette di riscontrare una maggiore efficienza nell'adozione di una politica combinata ed integrata - patto di servizio, accompagnamento al lavoro, raccordo con la formazione - nelle aree del nord Italia, mentre laddove la richiesta è più alta - centro e sud - si constata un ritardo nell'implementazione dei servizi.

Da questa breve carrellata di dati emerge, ad avviso di chi scrive, una forte esigenza di riforma del mercato del lavoro che tenga in debito conto la segmentazione e le forti lacune dal punto di vista occupazionale che esso presenta. La distinzione tra *insiders* ed *outsiders*, in Italia, infatti, lungi dall'essere meramente teoretica, rappresenta spesso il discrimine tra chi potrà godere con le dovute eccezioni - date da una applicazione colpevolmente non generalizzata degli ammortizzatori sociali - di trattamenti di welfare e chi, invece ne è o ne sarà completamente escluso.

## IL CONTRATTO DI LAVORO A STABILITÀ CRESCENTE: IL DISEGNO DI LEGGE 1481 DEL 25 MARZO 2009

La caratteristica dualità del mercato del lavoro italiano ha indotto alcuni autorevoli studiosi - giuslavoristi ed economisti in particolare - a proporre delle ipotesi di riforma che consentano di attenuare, se non di eliminare, le enormi differenze di trattamento che insistono sui lavoratori italiani, laddove si trovino in situazione di difficoltà, a seconda che siano dipendenti di piccole o grandi imprese oppure siano assunti con un contratto di natura indeterminata o contratti a termine di natura subordinata o meno.

Un ulteriore grossa sperequazione si realizza tra lavoratori di imprese industriali e di imprese non manifatturiere: soltanto ai primi, di norma, infatti, è sostanzialmente riservato il trattamento di integrazione salariale - cassa integrazione guadagni - con ulteriori differenziazioni tra piccole e grandi imprese.

Quest'ultimo rilievo si deve rapportare ad un tessuto produttivo italiano caratterizzato da piccole e medie imprese che stanno via via allontanandosi dal settore manifatturiero puro con un crescente ruolo del settore dei servizi che, quindi, come già evidenziato non gode se non parzialmente di strumenti di flessicurezza come, ad esempio, accade con i c.d. «ammortizzatori sociali in deroga» destinati, non fosse altro per il nome, ad avere un'applicazione frazionata e legata alle risorse stanziare.

A ben vedere, quindi, oltre alla ben nota distinzione tra *insiders* ed *outsiders* nell'ambito del mercato del lavoro italiano si riproducono ulteriori differenziazioni, anche notevoli, che finiscono per creare una serie di categorie di lavoratori decisamente sfavorite rispetto a coloro che sono impiegati, a tempo indeterminato, presso un'impresa industriale con almeno sedici addetti.

Ecco, quindi, la necessità di una riforma che, da un lato, restituisca una maggiore equità al sistema, dall'altro, consenta un più agevole ricollocamento dei lavoratori laddove in caso di crisi, come quella che, purtroppo, stiamo vivendo, si trovino ad essere espulsi dal mercato del lavoro.

Queste sono le motivazioni per le quali si ritiene di esaminare con particolare attenzione il progetto di riforma proposto con il disegno di legge n. 1481, intitolato «Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni», tra

gli altri, dall'on.le Pietro Ichino.

Innanzitutto, si rileva immediatamente che la riforma non andrebbe a modificare *tout court* il mercato del lavoro dall'oggi al domani, ma utilizzando la tecnica c.d. del *layering*<sup>2</sup> ossia si posticiperebbero gli effetti di un mutamento legislativo con riferimento alle sole fattispecie che venissero ad esistenza da un certo momento in avanti.

Questa tecnica risulta assolutamente imprescindibile nel caso del progetto di riforma esaminato poiché esso si basa, come vedremo in seguito nel dettaglio, su un «contratto collettivo di transizione» che dovrà essere stipulato tra imprese e sindacato.

Ciò presuppone, quindi, una maggiore consapevolezza delle parti sociali al fine di ottenere benefici che, secondo i promotori del disegno di legge, potranno esservi per tutti i soggetti in gioco.

Peraltro, questa modalità, non imposta, ma che necessita, invece, di un compiuto dialogo sociale e sindacale, sembra rievocare la regolamentazione del mercato del lavoro danese che, come abbiamo visto, è stata lasciata ampiamente alle parti soprattutto con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro.

I firmatari del progetto di legge fanno riferimento ad uno standard universale di protezione della continuità del lavoro e del reddito, a stabilità crescente più che ad un c.d. contratto unico di lavoro, questo perché, in realtà, il progetto si prefigge l'obiettivo, almeno per i lavoratori interessati, di applicarsi a prescindere dalla definizione di subordinazione e di lavoro subordinato come intesi dalla giurisprudenza, sostituendo ad essi quella di «dipendenza economica».

Approfondendo l'esame analitico della norma si rileva come gli articoli 1<sup>3</sup> e 2<sup>4</sup> prevedano

---

2 L'introduzione di tale metodo si deve ad un autorevole economista, G. Saint Paul.

3 Articolo 1 - Nuovo sistema di protezione per i nuovi rapporti di lavoro - 1. Nelle imprese che, direttamente o per il tramite di una loro associazione di settore, abbiano stipulato il contratto di transizione di cui all'articolo 2 i rapporti di lavoro costituiti dopo tale stipulazione sono regolati dagli articoli 5 e seguenti.

4 Articolo 2 - Contratto collettivo di transizione al nuovo sistema di protezione del lavoro - 1. Con il contratto collettivo di transizione al nuovo sistema di protezione del lavoro un gruppo di imprese e una o più organizzazioni sindacali, delle quali almeno una radicata in non meno di quattro regioni,

a) si impegnano a garantire a tutti i nuovi assunti uno standard unico di garanzia della sicurezza in azienda e nel mercato del lavoro, inteso a conciliare il massimo possibile di flessibilità per le strutture produttive, distribuita uniformemente in tutti i comparti e segmenti del tessuto produttivo, con il massimo possibile di sicurezza e pari opportunità per tutti i lavoratori, ai quali - se in posizione di sostanziale dipendenza dall'azienda - viene assicurata l'assunzione a tempo indeterminato secondo quanto disposto dagli articoli 5 e seguenti;

b) per l'adempimento dell'obbligo di sicurezza di cui alla lettera a, istituiscono un ente bilaterale a gestione paritetica, oppure un consorzio fra le imprese stipulanti, o comunque una entità organizzativa idonea, al

l'istituto, già nominato, del contratto di transizione. Si tratta dell'istituto cardine del progetto di riforma poiché da esso soltanto potranno farsi discendere gli effetti che dovrebbero, alla prova dei fatti, consentire un più facile ingresso nel mercato del lavoro dei c.d. *new entrants*.

Si tratta di un contratto collettivo con il quale un'impresa, ma è più verosimile pensare un gruppo di imprese, e una o più organizzazioni sindacali istituiscono un ente bilaterale a gestione paritetica, oppure un consorzio al fine di garantire ai lavoratori nuovi assunti, nel caso di perdita del posto, sostegno del reddito e assistenza intensiva - necessariamente più efficace di quella attualmente offerta dai servizi per l'impiego pubblici - nel mercato del lavoro secondo standards che sono individuati specificamente dall'art. 3.

La necessità di una transizione attuata mediante un contratto collettivo e non attraverso un atto legislativo sembra richiamare uno degli elementi che la Commissione europea ritiene indispensabili in un'ottica di *flexicurity* ossia un corretto e responsabile dialogo tra le parti sociali. In questo può essere visto, forse, già un primo possibile punto di criticità ossia se sussista o meno la maturità delle medesime parti sociali per affrontare un passaggio che potrebbe quasi definirsi rivoluzionario rispetto all'attuale assetto.

Un aspetto sicuramente interessante e che dovrebbe porre al riparo da possibili obiezioni in tal senso il nuovo istituto è la circostanza che esso non vada a disciplinare i rapporti di soggetti già dipendenti delle imprese firmatarie.

Il fatto che il contratto collettivo possa essere stipulato con soltanto una parte delle

---

fine di garantire ai lavoratori nuovi assunti, nel caso di perdita del posto, sostegno del reddito e assistenza intensiva nel mercato del lavoro secondo standard non inferiori a quelli indicati nell'articolo 3.

2. Condizione affinché il contratto di transizione acquisti efficacia è il suo deposito presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

3. L'agenzia di cui al primo comma è finanziata dalle imprese che abbiano stipulato il contratto di transizione o vi abbiano aderito, secondo quanto disposto nell'articolo 4.

4. L'applicazione del nuovo sistema di protezione anche a tutti i rapporti già costituiti alle dipendenze di un'impresa può essere efficacemente disposta da un contratto aziendale sottoscritto, alternativamente:

a) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, nella più recente elezione di rappresentanti sindacali estesa alla generalità dei lavoratori dipendenti dell'impresa, entro l'ultimo triennio, abbia conseguito complessivamente più di metà dei voti espressi;

b) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, pur non rispondendo al requisito di cui alla lettera a), abbia sottoposto la pattuizione collettiva a referendum preventivo tra tutti i dipendenti dell'azienda e abbia ottenuto un numero di voti favorevoli complessivamente superiore alla metà dei voti espressi.

5. Ciascuna delle parti che hanno stipulato il contratto di transizione di cui al primo comma può recedere da esso, dandone alle altre un preavviso non inferiore a sei mesi. Quando a recedere sia un'impresa, i rapporti di lavoro costituiti nel regime previsto dal contratto continuano a essere assoggettati al regime medesimo. Qualora l'agenzia di cui al primo comma cessi la propria attività, l'impresa resta direttamente vincolata nei confronti dei dipendenti assunti nel regime previsto dal contratto per tutti i trattamenti che avrebbero dovuto essere erogati dall'agenzia medesima.

organizzazioni sindacali attive presso le imprese stipulanti - purché una di queste sia radicata in almeno quattro regioni nazionali, forse, permette anche di escludere possibilità di veti incrociati ed è giustificata, dai promotori, con la medesima circostanza che il contratto collettivo avrebbe efficacia solo per i nuovi ingressi in azienda.

Nel caso in cui, invece, si decidesse di estendere il regime introdotto anche ai lavoratori già in forza in azienda sarebbe necessario un esame preventivo della rappresentatività della coalizione sindacale stipulante ai fini della validità dell'eventuale pattuizione collettiva.

Il terzo comma dell'articolo 2, presuppone alternativamente, a questo scopo, che le associazioni stipulanti rappresentino la maggioranza in una consultazione elettorale svolta entro il triennio precedente alla stipula del contratto collettivo oppure che il regime venga esteso grazie all'approvazione referendaria da parte dei dipendenti dell'azienda.

La produzione degli effetti del contratto di transizione viene legata al deposito dello stesso presso il CNEL e dal momento di tale deposito decorrerebbe l'efficacia dello stesso contratto.

Il finanziamento dell'ente bilaterale o del consorzio sarà a carico delle imprese stipulanti il contratto di transizione: questo dato è particolarmente rilevante poiché tramite tali fondi sarà possibile gestire quello che è il secondo fulcro del disegno di legge ossia il c.d. *contratto di ricollocazione al lavoro*.

Tale «contratto di ricollocazione al lavoro<sup>5</sup>» deve essere offerto al lavoratore dipendente

---

5 Articolo 3 - Contratto di ricollocazione al lavoro tra l'agenzia e il lavoratore - 1. Al lavoratore dipendente che abbia superato il primo anno di anzianità di servizio e al quale si applichi il nuovo sistema di protezione, quando abbia perso il posto in conseguenza di un licenziamento non disciplinare o di un licenziamento disciplinare dichiarato illegittimo in sede giudiziale, cui non abbia fatto seguito la reintegrazione, l'agenzia di cui all'articolo 2 è obbligata a offrire la stipulazione di un contratto di ricollocazione al lavoro che preveda:

- a) l'erogazione di un trattamento complementare per il periodo di disoccupazione effettiva e involontaria, tale che il trattamento complessivo ammonti al 90% dell'ultima retribuzione per il primo anno, all'80% per il secondo, al 70% per il terzo e al 60% per il quarto, essendo la retribuzione di riferimento soggetta al limite massimo di 40.000 euro annui; il trattamento è condizionato all'assolvimento da parte del lavoratore degli obblighi di cui alle lettere d ed e; la durata minima del trattamento di disoccupazione che deve essere garantita al lavoratore in stato di disoccupazione effettiva e involontaria è pari alla durata del rapporto di lavoro che lo ha preceduto ridotta di un anno, con il limite di quattro anni;
- b) l'erogazione di assistenza intensiva nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore;
- c) la predisposizione di iniziative di formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore;
- d) l'impegno del lavoratore a porsi a disposizione dell'agenzia per le iniziative di cui alle lettere b e c secondo un orario settimanale corrispondente all'orario di lavoro praticato in precedenza;
- e) l'assoggettamento dell'attività svolta dal lavoratore nella ricerca della nuova occupazione al potere direttivo e di controllo dell'agenzia, la quale lo esercita di regola attraverso un tutor cui il lavoratore viene affidato;
- f) la possibilità di sospensione delle prestazioni reciproche oggetto del contratto, per la durata del rapporto



dall'agenzia - ente bilaterale o consorzio di imprese - al fine di garantire, in momenti di crisi aziendale, la transizione verso un nuovo posto di lavoro.

Il contratto di ricollocazione prevede, tra l'altro, diversi benefici a seconda che il lavoratore interessato abbia superato o meno il primo anno di anzianità. Infatti, a chi fosse in possesso di tale condizione sarebbe garantito un trattamento di disoccupazione che, nelle entità, se sommato alle normali indennità di disoccupazione - ordinarie o speciali - previste dall'ordinamento, si ravvicinerebbe al modello danese. In termini più precisi al neo-disoccupato spetterebbe come trattamento massimo il 90% dell'ultima retribuzione per il primo anno, ponendo come tetto massimo per la retribuzione annua di riferimento quarantamila euro; tale importo complessivo verrebbe ridotto del 10% in ciascuno dei tre anni successivi al primo.

La durata del trattamento di disoccupazione sarebbe, comunque, commisurata alla durata del rapporto di lavoro cessato ossia pari alla durata del rapporto di lavoro che lo avesse preceduto ridotta di un anno, con il limite di quattro anni.

Il costo per l'agenzia - e quindi per le imprese firmatarie del "contratto di transizione" - ammonterebbe, invece, all'integrazione al trattamento di disoccupazione ordinario; inoltre, poiché sul trattamento complementare non graverebbe la contribuzione previdenziale, il costo complessivo che ne conseguirebbe a carico dell'agenzia, nell'ipotesi peggiore in cui lo stato di disoccupazione durasse quattro anni, sarebbe pari a circa un anno e dieci mesi di costo aziendale del rapporto.

Oltre al sostegno economico che, come detto, spetterebbe soltanto al lavoratore che avesse

---

di lavoro a termine o in prova in cui il lavoratore si impegni, con conseguente e corrispondente riduzione della durata complessiva residua delle prestazioni stesse.

2. Al lavoratore dipendente che abbia superato il periodo di prova ma non il primo anno di anzianità di servizio, quando abbia perso il posto nelle circostanze indicate al primo comma, l'agenzia di cui all'articolo 2 è obbligata a offrire la stipulazione di un contratto di ricollocazione al lavoro che preveda quanto indicato nel primo comma, eccettuata la prestazione di cui alla lettera a.

3. Il tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, nonché ogni altro indice di andamento gestionale dell'agenzia di cui all'articolo 2, sono rilevati da un valutatore indipendente secondo le disposizioni emanate dalla Regione competente, sotto il coordinamento dell'organismo centrale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f, della legge 4 marzo 2009 n. 15. Gli stessi dati sono costantemente disponibili in rete.

4. Il lavoratore è libero di recedere dal contratto di ricollocazione, anche senza preavviso.

5. L'agenzia può recedere dal contratto soltanto quando sia cessato lo stato di disoccupazione del lavoratore, oppure il lavoratore abbia rifiutato senza giustificato motivo un'opportunità di lavoro o un'iniziativa di formazione o riqualificazione professionale che gli siano state offerte, oppure il lavoratore abbia commesso un grave inadempimento degli obblighi di cui alle lettere d ed e del primo comma.

6. Le controversie relative all'esecuzione e cessazione del contratto di ricollocazione sono di competenza del giudice del lavoro, secondo il rito di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile.

maturato almeno un anno di anzianità di servizio, la norma prevedrebbe anche un servizio di assistenza intensiva per la ricerca di una nuova occupazione: il disegno di legge parla espressamente di assistenza «*programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore*».

Sostanzialmente l'idea degli ispiratori della riforma è di affidare tale attività ad un soggetto che abbia un interesse concreto a ridurre i periodi di disoccupazione poiché direttamente coinvolto nel pagamento delle relative indennità.

Più questi servizi saranno efficienti, più corto sarà il periodo di disoccupazione e, conseguentemente, più basso il costo per le imprese.

Si ritiene, infatti, che affidarsi agli attuali servizi per l'impiego con le relative inefficienze potrebbe rappresentare un limite all'attuazione positiva della riforma.

La qualità dei servizi di riqualificazione erogati dovrebbe essere verificata, nell'intento della riforma, andando a valutare il tasso di coerenza delle iniziative poste in essere con gli sbocchi occupazionali effettivi.

Altro elemento probabilmente tratto dall'esperienza danese è il principio del c.d. «*right & duty*» ossia collegare ai diritti del lavoratore - indennità di disoccupazione, diritto ad essere assistito nella ricerca di una nuova occupazione - anche dei correlativi obblighi ai quali viene condizionalmente legata l'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito.

Tale elemento che si ritrova, seppur allo stato embrionale, anche nella legge n. 2/2009 - legge di conversione del c.d. decreto anticrisi - in tema di ammortizzatori sociali in deroga, dovrebbe, ad avviso di chi scrive, costituire un fondamentale ed imprescindibile tassello della riforma al fine di stimolare il lavoratore a svolgere un ruolo attivo nella ricerca di una nuova occupazione.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che il contratto di ricollocazione imponga al lavoratore l'obbligo di porsi a disposizione dell'ente per le iniziative di riqualificazione e avviamento al nuovo lavoro, secondo un orario settimanale corrispondente all'orario di lavoro praticato in precedenza e assoggetta l'attività da lui svolta nella ricerca della nuova occupazione al potere direttivo e di controllo dell'ente, il quale lo esercita di regola attraverso un *tutor* cui il lavoratore viene affidato.

Il lavoratore è, in ogni caso, libero non solo di accettare o rifiutare il contratto di ricollocazione, ma anche di recedere dal contratto stesso prima che sia cessato il suo stato di disoccupazione, senza necessità di motivazione e anche senza preavviso (articolo 3, quarto

comma).

Ciò, ovviamente, dovrebbe comportare la perdita del diritto al trattamento di disoccupazione garantito dal contratto di ricollocazione.

L'agenzia, dal canto suo, sarà legittimata a recedere dal contratto, anche prima che sia cessato lo stato di disoccupazione del lavoratore, nel caso di inadempimento grave da parte del lavoratore o di rifiuto ingiustificato da parte sua di un'opportunità di lavoro o di iniziative di riqualificazione che gli siano state proposte.

Il progetto di legge prevede, poi, che il sistema di finanziamento dell'agenzia, posto dall'articolo 4<sup>6</sup> interamente a carico dell'impresa o gruppo di imprese firmatarie del contratto istitutivo, sia disciplinato dallo Statuto dell'ente stesso, per quanto concerne la misura del contributo e le modalità di versamento. Il finanziamento dell'ente, tuttavia, esonera l'impresa dalla contribuzione all'Inps per l'assicurazione contro la disoccupazione. Sarà possibile, in ogni caso, accedere a fondi regionali o comunitari - tramite il Fondo Sociale Europeo - finalizzati, ovviamente, alle attività di sostegno e promozione dell'occupazione svolte dall'ente.

Viene creata, inoltre, una sorta di responsabilità sussidiaria in capo a ciascuna azienda firmataria per garantire i crediti dei propri *ex* dipendenti nei confronti dell'agenzia, nel caso di insolvenza di quest'ultima. Il fine, probabilmente, è quello di responsabilizzare i firmatari verso una gestione attenta ed oculata dei fondi dell'agenzia.

I pensatori della riforma hanno, inoltre, posto a carico dell'Erario (art. 4, comma quinto) quello che si ipotizza essere il costo medio, a regime, del nuovo sistema di protezione del

---

6 Articolo 4 - Finanziamento dell'agenzia - 1. L'ente di cui all'articolo 2 è finanziata mediante:

a) un contributo, a carico di ciascuna delle imprese interessate, commisurato alle retribuzioni da essa corrisposte ai nuovi assunti e agli esborsi sostenuti dall'ente stesso per il sostegno del reddito dei lavoratori dalla stessa licenziati;

b) i contributi eventualmente erogati dalla Regione e dal Fondo Sociale Europeo.

2. L'entità del contributo di cui al primo comma è stabilita e aggiornata a norma dello statuto dell'ente, in modo che essa garantisca l'equilibrio finanziario dell'ente.

3. L'impresa che contribuisce all'ente resta soggetta all'obbligo di contribuzione all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale per l'assicurazione contro la disoccupazione, ordinaria e speciale, nonché a ogni altro obbligo contributivo previsto dalla disciplina generale in materia di previdenza e assistenza.

4. Ciascuna impresa che contribuisce al finanziamento dell'ente risponde, in caso di insolvenza o comunque di cessazione dell'attività dell'ente stesso, dei suoi debiti nei confronti dei lavoratori dipendenti dall'impresa medesima.

5. E' posta a carico dell'Erario, e viene da questo versata all'ente, una contribuzione pari allo 0,5 per cento delle retribuzioni lorde dei lavoratori assoggettati al nuovo regime di protezione dipendenti da imprese o unità produttive per le quali, data l'esigua entità dell'organico, non trova applicazione l'articolo 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300. La contribuzione a carico di tali imprese è corrispondentemente ridotta.

lavoratore che perde il posto di lavoro, per le sole aziende firmatarie del «contratto di transizione» che in precedenza si collocassero al di sotto della soglia dimensionale necessaria per l'assoggettamento alla tutela reale contro il licenziamento *ex* articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori: tale costo medio viene determinato nella misura dello 0,5 per cento del monte-salari relativo ai rapporti assoggettati al nuovo regime.

La stima, si legge nell'introduzione al disegno di legge, si basa sull'ipotesi di un tasso annuo di licenziamento per motivi economico-organizzativi pari al 5 per cento, un tasso molto più elevato rispetto a quello attuale, anche nel settore delle aziende con meno di 16 dipendenti, ma che deve tenere conto anche degli scioglimenti di rapporto che oggi avvengono per scadenza del termine e che, nel nuovo regime, dovranno avvenire per recesso dell'imprenditore - sta qui, infatti, l'altra grossa novità della riforma come vedremo, e di una durata media del periodo di disoccupazione pari a tre mesi.

In questa ipotesi, il finanziamento della differenza fra il nuovo trattamento di disoccupazione e il vecchio richiederà, a regime, un contributo medio pari allo 0,375% della retribuzione lorda; il contributo medio ulteriore dello 0,125% deve essere destinato a integrare i finanziamenti regionali e comunitari per le attività di riqualificazione professionale gestite dall'ente bilaterale o consorzio.

Altro aspetto importante del progetto di riforma, come già accennato, è l'introduzione, ai sensi dell'articolo 5<sup>7</sup>, della nozione di lavoro in relazione alla dipendenza economica del

---

7 Articolo 5 - Durata del rapporto di lavoro dipendente -

1. Si considera lavoratore dipendente da una azienda, ai fini di questa legge, il lavoratore subordinato, come definito dall'articolo 2094 del codice civile; inoltre il prestatore d'opera personale a carattere continuativo che tragga più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo dal rapporto con l'azienda medesima, salvo che la prestazione lavorativa sia svolta in condizione di autonomia e che ricorra almeno uno dei seguenti requisiti:

a) la sua retribuzione annua lorda superi i 40.000 euro; tale limite annuo è ridotto alla metà per i primi due anni di iscrizione alla Gestione separata dell'Inps;

b) la persona in questione sia iscritta all'ordine degli avvocati o a un altro ordine o albo professionale incompatibile con la posizione di lavoratore dipendente.

2. Il rapporto di lavoro o di collaborazione personale continuativa tra l'impresa cui si applichi il contratto di transizione di cui all'articolo 2 e il lavoratore in posizione di dipendenza a norma del primo comma, indipendentemente dal carattere subordinato o autonomo della prestazione, è sempre stipulato a tempo indeterminato, salvi i casi previsti nello stesso contratto di transizione, o in altro contratto collettivo applicabile nell'unità produttiva, e salvi comunque i casi seguenti:

a) lavori stagionali, come definiti dalla normativa vigente in materia;

b) sostituzione di altro lavoratore il cui rapporto sia per qualsiasi motivo temporaneamente sospeso;

c) assunzione in funzione di spettacoli o di una stagione teatrale;

d) assunzione in funzione di fiere, mercati, manifestazioni commerciali a carattere temporaneo, o altre esigenze a carattere meramente occasionale o straordinario;

e) assunzione con contratto a termine di durata non inferiore a tre anni, prorogabile o rinnovabile per una

lavoratore abbandonando nell'ambito di vigenza dato dal contratto di transizione l'idea di subordinazione ed andando a coprire, quindi, anche le fattispecie autonome di collaborazione che si caratterizzano per quella che potremmo definire come «quasi monocommittenza» - i due terzi del reddito da lavoro dovranno derivare dalla medesima impresa - con l'eccezione di coloro che fossero iscritti ad albo professionale comportante incompatibilità con il lavoro subordinato o di coloro che percepissero un compenso annuo lordo superiore ai quarantamila euro.

Laddove, quindi, il lavoratore si trovi in una posizione di dipendenza economica così definita il contratto dovrà sempre considerarsi stipulato a tempo indeterminato. Si tratta di una delle più grosse novità avanzate con il progetto di riforma: tale previsione è giustificabile - nei confronti delle imprese - dal fatto che si avrebbe la possibilità di addivenire ad un recesso semplificato da parte del datore e forse dagli esiti meno incerti rispetto a quello garantito dall'attuale disciplina e dalla correlativa applicazione giurisprudenziale.

A seguito della stipula del contratto di transizione, peraltro, non sarebbero possibili contratti a termine, attesa la maggiore semplicità nel recesso per motivi economici, se non per i seguenti casi: lavori stagionali, come definiti dalla normativa vigente in materia; sostituzione di altro lavoratore il cui rapporto sia per qualsiasi motivo temporaneamente sospeso; assunzione in funzione di spettacoli o di una stagione teatrale; assunzione in funzione di fiere, mercati, manifestazioni commerciali a carattere temporaneo, o altre esigenze a carattere meramente occasionale o straordinario; assunzione con contratto a termine di durata non inferiore a tre anni, prorogabile o rinnovabile per una sola volta, per attività di ricerca scientifica o di insegnamento. Fatta salva, comunque, la possibilità di stabilire altre motivazioni con il contratto di transizione che come detto sarebbe frutto di contrattazione tra imprese ed organizzazioni sindacali.

La disciplina generale del licenziamento applicabile al rapporto di «lavoro dipendente», nel nuovo regime di protezione applicabile a seguito della stipulazione del «contratto di transizione», è dettata dall'articolo 6<sup>8</sup> del disegno di legge.

---

sola volta, per attività di ricerca scientifica o di insegnamento.

8 Articolo 6 - Disciplina generale del licenziamento. Licenziamento disciplinare. Licenziamento discriminatorio

1. Il recesso dal rapporto deve essere comunicato al lavoratore in forma scritta.
2. Il periodo di prova non può superare i sei mesi.
3. Decorso il periodo di prova, il datore di lavoro può legittimamente recedere dal rapporto di lavoro:
  - a) per una mancanza grave del lavoratore, con licenziamento disciplinare;
  - b) per motivi economici, tecnici od organizzativi.

In particolare, viene fissata in sei mesi la durata massima del periodo di prova per tutti i rapporti e, superato tale periodo, viene limitata l'applicazione della vecchia «tutela reale» - art. 18 dello Statuto dei Lavoratori - al licenziamento - sia esso disciplinare o meno - nel caso in cui il giudice ravvisi un motivo determinante discriminatorio o «di mero capriccio» come testualmente previsto dal quarto comma dell'art. 6.

Il vecchio apparato sanzionatorio dettato dall'articolo 18 Statuto dei Lavoratori viene, tuttavia, temperato mediante la previsione della possibilità che il giudice - tenuto conto delle circostanze - disponga la sola reintegrazione nel posto di lavoro con azzeramento o riduzione del risarcimento del danno, oppure il solo risarcimento del danno.

La reintegrazione è, comunque, esclusa, come già accade oggi, per le organizzazioni di tendenza e per le aziende di piccole dimensioni già escluse dall'applicazione della tutela reale. Al datore sarà liberamente concesso il recesso in caso mancanza grave del lavoratore attraverso un licenziamento disciplinare nel rispetto della procedura prevista dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori, nonché per «motivi economici, tecnici od organizzativi».

Questo secondo punto è, particolarmente importante, perché comporta, per certi versi, una differente interpretazione del concetto di giustificato motivo oggettivo.

La nozione di giustificato motivo oggettivo di licenziamento, infatti, viene riletta come perdita attesa dall'imprenditore nell'ipotesi di prosecuzione del rapporto che vada a oltrepassare una determinata soglia ritenuta «sopportabile».

Se questa è la nozione, la forma migliore di controllo della sussistenza del giustificato motivo è costituita dall'imposizione all'imprenditore stesso di un costo pari alla soglia di perdita attesa ritenuta adeguata dal *policy maker*.

Gli estensori del progetto ritengono che il criterio di determinazione della soglia debba essere

---

4. Al licenziamento disciplinare si applicano i commi secondo, terzo e quinto dell'articolo 7 della legge 20 maggio 1970 n. 300. Quando la colpa del lavoratore non risulti provata, si applica l'articolo 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300. Lo stesso articolo si applica al licenziamento, disciplinare o no, del quale il giudice ravvisi un motivo determinante discriminatorio, o di mero capriccio, intendendosi per tale un motivo futile totalmente estraneo alle esigenze proprie del processo produttivo. Il giudice, quando ne ravvisi giusti motivi, tenuto conto anche del comportamento e delle condizioni effettive delle parti prima e dopo il licenziamento, può disporre la sola reintegrazione nel posto di lavoro con riduzione o azzeramento del risarcimento del danno, oppure il solo risarcimento del danno, maggiorato o no dell'indennizzo per mancata reintegrazione.

5. Nelle organizzazioni di tendenza a carattere non imprenditoriale di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 11 maggio 1990 n. 108 e nelle unità produttive autonome di dimensioni inferiori ai 16 dipendenti, appartenenti ad aziende di dimensioni complessive inferiori ai 61 dipendenti, in caso di soccombenza nel giudizio avente a oggetto un licenziamento disciplinare non può essere disposta la reintegrazione nel posto di lavoro.

costituito dall'accollo, per l'impresa che licenzia, del costo sociale medio del licenziamento. Secondo questa visione, quindi, l'impresa dovrebbe indennizzare il lavoratore di un danno in cui confluiscono due componenti: il danno normalmente conseguente all'interruzione del rapporto, consistente nella dispersione di professionalità specifica e nella perdita di rapporti personali con colleghi e interlocutori esterni all'azienda, e il danno eventuale correlato al periodo di disoccupazione conseguente alla perdita del posto.

Questo primo danno viene quantificato, dopo un'analisi degli *standards* europei, in una indennità, dovuta in ogni caso di licenziamento per motivi economico-organizzativi, in ragione di una mensilità di retribuzione per anno di anzianità di servizio in azienda (art. 7<sup>9</sup>,

---

9 Articolo 7 - Licenziamento per motivo economico od organizzativo -

1. Quando non sia stato stipulato il patto di prova, o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato al lavoratore in forma scritta, con espressa menzione del motivo economico, tecnico od organizzativo. Esso deve essere preceduto da 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 massimo di dodici. Dal momento della comunicazione del preavviso, il lavoratore ha la facoltà di optare per la cessazione immediata del rapporto, con conseguente godimento della corrispondente indennità sostitutiva; oppure la facoltà di optare per la prosecuzione della prestazione lavorativa in azienda, nelle condizioni precedenti alla comunicazione del licenziamento, salvo che l'azienda o il reparto abbia cessato del tutto l'attività; decorsi sei mesi dalla comunicazione, il datore ha in ogni caso la facoltà di esonerare il lavoratore dalla prestazione, corrispondendogli la retribuzione corrispondente al preavviso non lavorato.

2. All'atto della cessazione del rapporto conseguente a licenziamento non disciplinare, al prestatore che abbia superato il periodo di prova è dovuta dal datore di lavoro un'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, diminuita della retribuzione corrispondente al preavviso spettante al prestatore stesso.

3. La retribuzione per il periodo di preavviso e la corrispondente indennità sostitutiva sono imponibili ai fini delle assicurazioni obbligatorie. L'indennità di licenziamento non costituisce retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

4. L'indennità di licenziamento di cui al comma 2 e il termine di preavviso minimo di cui al primo comma si dimezzano nei rapporti di lavoro di cui siano titolari datori di lavoro appartenenti al novero definito dal quinto comma dell'articolo 6. L'indennità stessa non è dovuta 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.

5. Le esigenze economiche, organizzative o comunque inerenti alla produzione, che motivano il licenziamento, non sono soggette a sindacato giudiziale, salvo il controllo, quando il lavoratore ne faccia denuncia, circa la sussistenza di motivi discriminatori determinanti, o motivi di mero capriccio, intendendosi per tali motivi futili totalmente estranei alle esigenze economiche, organizzative o produttive aziendali.

6. Quando il lavoratore abbia maturato più di dieci anni di anzianità di servizio, l'indennità di licenziamento di cui al secondo comma è maggiorata di mezza mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno pieno di anzianità ulteriore rispetto ai primi dieci. Quando il lavoratore abbia maturato venti anni di anzianità di servizio, il licenziamento motivato con esigenze oggettive si presume dettato da intendimento di discriminazione in ragione dell'età, con conseguente applicazione dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300, salva prova del giustificato motivo economico, tecnico od organizzativo, della quale il datore di lavoro è onerato in giudizio.

7. Il datore di lavoro che occupi più di 15 dipendenti nell'ambito della stessa provincia, quando il numero dei licenziamenti per motivi economici od organizzativi sia superiore a 4 nell'arco di 120 giorni, è tenuto ad applicare la procedura di informazione ed esame congiunto preventivo in sede sindacale e

comma 2); la seconda componente del danno verrebbe, invece, coperta dall'assicurazione contro la disoccupazione fornita dall'ente bilaterale o consortile finanziato dall'impresa stessa secondo il meccanismo già descritto in precedenza e previsto dagli articoli 3 e 4 del disegno di legge.

Il progetto di riforma prevede anche che venga attribuita a chi abbia subito il licenziamento di convertire almeno in parte - fino ad un massimo di dodici mesi - la suddetta indennità di licenziamento in periodo di preavviso lavorato.

In ragione delle differenti capacità economiche tra grandi e piccole imprese, le indennità di licenziamento e periodo di preavviso verrebbero dimezzate nel caso il licenziamento avvenga presso imprese attualmente non soggette al regime della tutela reale contro i licenziamenti.

Altro aspetto importante della riforma, che attiene alla sindacabilità delle scelte imprenditoriali è la disposizione prevista dal quinto comma dell'art. 7 del progetto di riforma. Infatti, sebbene la giurisprudenza sia assolutamente consolidata in materia, talvolta il controllo giudiziale sul giustificato motivo oggettivo finisce per estendersi oltre il limite della insindacabilità delle scelte d'impresa, la norma prevista, invece, dal progetto di riforma escluderebbe espressamente tale opzione<sup>10</sup> salvo il legittimo controllo sulla sussistenza di motivi illeciti di licenziamento - discriminatori o per quelli che sono stati definiti «di mero capriccio» - previa denuncia del lavoratore.

Gli estensori del progetto, hanno, successivamente previsto due norme a tutela dei lavoratori più anziani. In particolare, è stata disciplinata una presunzione semplice di illiceità del licenziamento nel caso in cui questo coinvolga lavoratori con oltre vent'anni di anzianità. Sarebbe, quindi, a carico del datore di lavoro l'onere di dimostrare la sussistenza di un giustificato motivo economico, tecnico od organizzativo del licenziamento.

La seconda disposizione prevede che l'indennità di licenziamento venga aumentata in virtù della maggiore anzianità secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 6, ossia di una mezza mensilità con riferimento all'ultima retribuzione per ogni anno pieno di anzianità ulteriore rispetto ai primi dieci.

Ultima disposizione di rilievo è quella prevista dall'articolo 8<sup>11</sup> in tema di aliquote

---

amministrativa prevista dalla disciplina comunitaria della materia. In tal caso, le disposizioni procedurali e quelle concernenti i criteri di scelta contenute nella legge 23 luglio 1991 n. 223, si applicano soltanto in riferimento al licenziamento di dipendenti dell'azienda cui non si applichi il nuovo sistema di protezione.

<sup>10</sup> Una norma simile, peraltro, comporterebbe la sostanziale eliminazione dell'obbligo, di elaborazione tutta giurisprudenziale, del c.d. *repêchage*.

<sup>11</sup> Articolo 8 - Assicurazione pensionistica -



contributive previdenziali: in regime di contratto di transizione si registra un accorpamento tra l'aliquota prevista per i collaboratori autonomi - attualmente 25,70% - iscritti alla gestione separata e i lavoratori subordinati - attualmente al 33% - all'aliquota unica, in virtù del concetto di dipendenza economica, del 30%.

- 
1. Il contributo complessivo per l'assicurazione contro la vecchiaia e l'invalidità in favore del lavoratore dipendente cui si applichi il nuovo sistema di protezione è pari al 30 per cento della retribuzione lorda.
  2. E' fatto salvo il regime contributivo meno oneroso previsto per i rapporti di apprendistato.
  3. In deroga all'articolo 1, primo comma, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, i periodi assicurati presso la Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26°, della legge 8 agosto 1995, n. 335, possono essere totalizzati anche se di durata inferiore a tre anni.

## REAZIONI E PRINCIPALI OBIEZIONI

Il principale aspetto positivo di questo disegno di legge si può riscontrare indubbiamente nell'aver aperto la via ad un dibattito per la riforma di un mercato del lavoro rigido, appannaggio di alcune categorie e, in realtà, poco tutelante nel momento dell'espulsione dal mercato del lavoro soprattutto con riferimento a politiche di reimpiego. La perdita del posto di lavoro, per l'attuale assetto del nostro sistema lavoro, rappresenta un dramma sociale - tanto maggiore quanto maggiore è il numero dei soggetti estromessi dal mercato - di difficile risoluzione una volta esauriti gli strumenti di assistenza sociale - indennità di mobilità o di disoccupazione, cassa integrazione guadagni laddove esse spettino - previsti, come detto più volte, soltanto per alcune categorie di lavoratori.

Il progetto, in sostanza prevedrebbe una transizione che potremmo definire dolce verso un sistema più libero in materia di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo e l'introduzione di un periodo di prova estensibile fino a sei mesi per qualsiasi tipo di mansione consentirebbero una riduzione nell'utilizzo del contratto a tempo determinato che, di conseguenza assicurerebbe maggiore stabilità ai *new entrants* nel mercato del lavoro, venendo a ridursi in modo notevole l'utilizzo dei contratti a termine secondo finalità ben diverse da quelle proprie di tale istituto. Questo «sgonfiamento» dell'istituto da utilizzi impropri, secondo l'on.le Ichino, renderebbe ragionevole la riduzione delle ipotesi legittime di apposizione di termine al contratto di lavoro, anche in linea con quanto stabilito in via di principio a livello comunitario, ossia, che il contratto di lavoro a tempo indeterminato dovrebbe rappresentare la regola.

Su tale punto, chi scrive, concorda parzialmente<sup>12</sup>, infatti, sebbene appaia assolutamente realistico che un sistema come quello proposto con il disegno di legge esaminato porti ad una notevole diminuzione nell'adozione di contratti a termine si ritiene che questo possa accompagnarsi all'attuale assetto della normativa - senza, quindi, limitare legislativamente l'accesso al contratto a termine - creandosi una sorta di autoregolamentazione del sistema che porti, «di fatto», all'applicazione delle forme contrattuali secondo le finalità proprie delle stesse.

Si ritiene opportuno, ora, esaminare gli aspetti critici rappresentati da obiezioni provenienti da

---

12 Si veda in tal senso anche il testo di Crippa M., (2009), *Luci e ombre della flexicurity di Pietro Ichino*, in Bollettino ADAPT della Fondazione Marco Biagi, 16 marzo 2009, <http://www.pietroichino.it/?p=2363>

studiosi e soggetti interessati nonché le relative repliche proposte dall'on.le Ichino quale punto di riferimento tra gli estensori del disegno di legge nell'ambito dell'importante e, ci si auspica, produttivo dibattito che si è avviato tra tecnici e operatori del settore.

Un analogo dibattito, peraltro, è avviato in molti paesi europei che per tradizione giuslavoristica presentano affinità con il nostro sistema. Si pensi alla Spagna, che attualmente dopo un periodo di grande sviluppo soffre in modo drammatico gli effetti dell'attuale crisi - gli ultimi dati sulla disoccupazione parlano di un valore schizzato a luglio 2009 al 18,5%<sup>13</sup>, laddove un gruppo di cento economisti ha presentato un progetto denominato «Propuesta para la Reactivación Laboral en Espana» teso a ridurre, anche lì, le segmentazioni del mercato del lavoro e mirando a garantire una maggiore stabilità ai nuovi entrati nel mercato.

Tra le obiezioni più rilevanti proposte si segnalano quelle di Luigi Mariucci e Donata Gottardi per quanto riguarda gli aspetti giuridici e di politica legislativa nonché quelle proposte da Alberto Bombassei, Vicepresidente di Confindustria, per quanto attiene gli aspetti economici e più marcatamente «operativi» del disegno di legge.

Le critiche mosse da Mariucci minano le fondamenta del disegno di legge esaminato sostenendo la non necessità di una riforma del diritto del lavoro, rivalutando l'esistenza di un dualismo tra *insiders* ed *outsiders* o quanto meno ridimensionandone il ruolo all'interno di una più ampia categoria di divisioni nazionali - tra nord e sud oppure tra pubblico e privato o, ancora, tra industria e terziario, piuttosto che tra imprese grandi e piccole ecc... - che comporterebbe, di conseguenza, la perdita di utilità di una riforma come quella proposta dagli estensori del d.d.l. n. 1481.

In particolare, Mariucci ritiene, pur dando atto dell'inconoscibilità e dell'incerta interpretazione del diritto del lavoro, che sia sufficiente una «paziente azione amministrativa» in materia di rafforzamento dei servizi all'impiego, degli ispettorati del lavoro, di raccordo effettivo tra stato e regioni nel campo della formazione, di meccanismi efficaci di contrasto al lavoro sommerso, di promozione delle misure di sicurezza del lavoro, e che tale azione amministrativa debba essere accompagnata da una *abstention of the law* ai fini di un ritorno ai fondamenti e, quindi, all'utilità del diritto del lavoro.

A tali obiezioni la replica di Ichino è di due tipi: da un lato, ritiene, probabilmente a ragione, che l'esistenza di molti dualismi non possa costituire la ragione per cui non si debba tentare di ridurne o eliminarne alcuni, dall'altro lato, avverte che una semplice moratoria legislativa, pur

---

13 Fonte: dati Eurostat

potendo rappresentare una legittima opzione, non può essere sufficiente per risolvere le grosse criticità che l'attuale mercato del lavoro in Italia propone ed, in particolare, la sua segmentazione.

Donata Gottardi, invece, propone una serie analitica di obiezioni che si focalizzano sul progetto di riforma, ma anche su quello che è il grosso tema sottostante al disegno di legge ossia la rimodulazione, soltanto per i *new entrants*, delle norme in tema di licenziamento.

Tralasciando le considerazioni di ordine politico, per ciò che attiene gli aspetti più squisitamente tecnici, la giuslavorista punta il proprio dito su alcune forme che non sembrano essere incluse nel progetto di riforma. In particolare, fa riferimento al contratto di apprendistato, al contratto di somministrazione o, nell'ottica della dipendenza economica, anche ai contratti di lavoro autonomo che prevedano redditi superiori ai quarantamila euro.

Altra critica della Gottardi è rappresentata dalla conformazione del tessuto industriale e produttivo italiano che, come noto, si caratterizza per la forte presenza di piccole e medie imprese, che, quindi, non essendo già sottoposte alla tutela obbligatoria non avrebbero alcun interesse ad aderire alla riforma con un contratto di transizione così come previsto dal disegno di legge n. 1481 e, di conseguenza, verrebbe meno il dualismo che è alla base del disegno di legge medesimo.

A tali osservazioni, l'estensore del progetto di riforma replica in modo analitico<sup>14</sup> partendo proprio dall'esclusione di alcune categorie - quali apprendistato e somministrazione - dall'applicazione del progetto di riforma.

Gli apprendisti, godendo di un contratto, quanto meno nella sua sostanza a tempo determinato risulterebbero, secondo Ichino, essere inclusi nella riforma e, quindi, anche agli stessi, alla fine del periodo contrattuale sarebbe applicabile l'indennità di licenziamento nonché l'assistenza al collocamento.

Per quanto concerne, invece, il tetto delle collaborazioni autonome comportanti dipendenza economica e, quindi, soggette alla particolare tutela prevista dal progetto di riforma, l'estensore dello stesso ritiene che tale tetto possa essere oggetto di un negoziato tra le parti sociali che il disegno di legge dovrebbe avviare preliminarmente.

Quanto alla critica in merito all'interesse delle piccole imprese - inferiori ai sedici dipendenti - sia di stipulare un contratto di transizione che di poter usufruire di una normativa più certa e meno ingessata in tema di licenziamenti, Ichino replica con l'affermazione che, da un lato,

---

14 Ichino P., *Risposta a Donata Gottardi e Luigi Mariucci*, <<http://www.pietroichino.it/?p=1509>>

esse sarebbero attratte dalla possibilità di godere di un finanziamento pubblico dell'Ente bilaterale gestore del processo di ricollocamento - nella misura dello 0,50% del monte salari relativo ai nuovi assunti - e dall'altro esse, pur rappresentando una larga maggioranza del nostro tessuto produttivo, occuperebbero solo un terzo del totale degli addetti del settore privato.

Alla ulteriore critica che il momento attuale sarebbe quello meno opportuno per affrontare una materia delicata come quella dei licenziamenti, l'estensore del progetto replica, sostenendo che, invece, il momento sia proprio quello migliore poiché coloro che allo stato attuale dei fatti godono delle maggiori tutele previste dal nostro ordinamento giuslavoristico non sarebbero toccati, mentre, coloro che entrassero oggi nel mercato del lavoro nel caso di eventuale espulsione potrebbero, invece, usufruire di un paracadute in fase di ricollocamento. Infine, Donata Gottardi pone un'altra interessante obiezione che consiste nel dubitare se non si corra il rischio, una volta quantificato in modo preciso il c.d. *firing cost*, di trovarsi di fronte ad un abuso della forma di licenziamento per motivi economici ed ad un sostanziale accantonamento del licenziamento disciplinare.

Si chiede chi scrive, se l'area di insindacabilità prescritta per legge a carico dei giudici in materia di licenziamento economico, non possa finire col determinare un esame particolarmente meticoloso ed ossessivo in tema di licenziamenti disciplinari con conseguenti effetti distorsivi della nuova normativa proposta.

La replica non sembra prendere in considerazione una eventualità del genere, e ritiene sufficiente il risparmio economico per l'impresa nell'adozione di un licenziamento disciplinare, che escluderebbe, secondo quanto previsto al disegno di legge, i costi relativi al preavviso, all'indennità di licenziamento nonché al ricollocamento.

Altre importanti obiezioni sono venute dal Vicepresidente di Confindustria, Alberto Bombassei, per quanto attiene più agli aspetti economici e di principio generale come detto.

In particolare, un interessante scambio di vedute sulla stampa ha permesso un confronto tra il principale estensore del progetto di riforma e il rappresentante dell'associazione degli industriali.

Il Vicepresidente di Confindustria ha puntato il dito su alcuni aspetti particolari del progetto di riforma ossia i suoi costi eccessivi a carico delle imprese - e un lamentato ruolo di supplenza posto a carico delle stesse nei confronti del servizio pubblico inefficiente-, la mancanza del tessuto di relazioni industriali necessarie al funzionamento del sistema così come sarebbe in

caso di approvazione della riforma, e una assoluta mancanza di flessibilità.

A quest'ultima obiezione l'estensore del disegno di legge oppone che vi sarebbe, invece, una redistribuzione della flessibilità che ne comporterebbe addirittura l'aumento rispetto al sistema attuale, ma essa, eliminata l'immobilità del lavoratore consentirebbe anche la facile rinuncia ad alcune fattispecie di contratto a tempo determinato.

Ichino ritiene, inoltre, che il costo dei licenziamenti<sup>15</sup>, comprensivo di trattamento complementare di disoccupazione - da sommarsi alla normale indennità di disoccupazione - e di indennità di licenziamento sia sostenibile da parte delle aziende, in particolare, egli sostiene che il costo dell'impossibilità di licenziare, in una situazione in cui il rapporto di lavoro prosegua sostanzialmente in perdita, rappresenti un costo non contabilizzato, occulto del quale le imprese non tengono conto.

Il Vicepresidente di Confindustria, poi, ha sottolineato le proprie perplessità in merito alla proposizione di un modello nuovo, incentrato sull'autonomia collettiva - il contratto di transizione rappresenta, infatti, il fulcro del nuovo sistema - nell'ambito dell'attuale sistema di relazioni sindacali.

Le recenti trattative in materia di riforma degli assetti contrattuali e del c.d. «Protocollo

---

15 Questo il ragionamento completo descritto sulla relazione introduttiva al disegno di legge. «**2. Costo del licenziamento per le imprese.** Dove si applica il nuovo regime delineato nel disegno di legge, nella peggiore delle ipotesi, quando cioè nell'intero periodo massimo di quattro anni non si riesca a ricollocare il lavoratore licenziato, il costo del suo trattamento di disoccupazione per l'impresa è pari al  $(90 + 80 + 70 + 60 =)$  300% dell'ultima retribuzione annua, meno il trattamento di disoccupazione ordinaria (60% per i primi sei mesi = 30% del primo anno) o del trattamento speciale (80% per i primi dodici mesi = 80% del primo anno). Il **costo massimo** del trattamento complementare di disoccupazione, dunque, varia **dal 270 al 220% dell'ultima retribuzione annua**. Poiché il disegno di legge non prevede oneri contributivi a carico dell'impresa sul trattamento complementare di disoccupazione, il suo costo massimo è in realtà, rispettivamente, pari all'incirca al **180% del costo aziendale** di un anno di prosecuzione del rapporto, dove si applichi il trattamento di disoccupazione ordinaria, al **150%** dove si applichi il trattamento di disoccupazione speciale. A questo si aggiunge l'indennità di licenziamento (una mensilità di retribuzione per anno di anzianità di servizio), che aumenta il costo del licenziamento in misura diversa da caso a caso; nel caso di anzianità di sei anni, il costo massimo complessivo sarà del  $(180 + 50 =)$  **230% del costo annuale dove si applica il trattamento ordinario**, mentre sarà soltanto del  $(150 + 50 =)$  **200% dove si applica il trattamento speciale**. Non sono molto diversi gli importi medi che le aziende spendono oggi per i piani di "incentivazione all'esodo".

Quelli indicati, però, sono i costi massimi, conseguenti a una grave difficoltà di ricollocazione del lavoratore. Occorre invece considerare l'**ipotesi normale, nella quale è possibile ricollocare il lavoratore nel giro di pochi mesi**. In questo caso, il sostegno del reddito è dovuto soltanto per quei pochi mesi, durante i quali il costo del trattamento complementare è limitato al 30% dell'ultima retribuzione (se si applica il trattamento ordinario di disoccupazione) o al 10% (se si applica il trattamento speciale). Nell'ipotesi di licenziamento cui segue un periodo di disoccupazione di sei mesi, in situazione in cui si applica il trattamento di disoccupazione ordinario, il costo per l'azienda dell'indennità complementare ammonta a meno di due mensilità di retribuzione; se l'anzianità di servizio del lavoratore è di sei anni, l'indennità di licenziamento ammonta ad altre sei mensilità; il costo complessivo dell'operazione ammonta a **meno del 50% del costo annuo di prosecuzione del rapporto.**»

Ciampi» del luglio '93 che hanno portato ad una spaccatura tra le parti tanto da giungere ad un accordo separato tra le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali - con esclusione della Cgil - sembrerebbe avvalorare tale ipotesi.

## CONCLUSIONI

Al di là delle critiche al progetto, alcune delle quali si ritengono condivisibili altre meno, il principale merito che chi scrive attribuisce allo stesso è quello di aver posto il problema sul tavolo.

Si ritiene che sia innegabile la sussistenza di un mercato del lavoro fortemente segmentato in Italia e che, nell'ottica della strategia di Lisbona, questa criticità del nostro sistema vada affrontata.

I recenti casi che l'opinione pubblica ha, purtroppo, nuovamente, portato alla nostra attenzione - si pensi al caso Innse a mero titolo di esempio - dimostrano come, in un sistema come quello italiano, la perdita del posto di lavoro rappresenti un dramma al quale è difficile porre rimedio: chi è espulso dal mercato del lavoro teme, probabilmente a ragione, di non riuscire a rientrarvi in un breve lasso di tempo.

Trovare le ragioni di questa situazione non è sicuramente agevole anche perché, come spesso accade, situazioni come queste vengono determinate da una serie di concause e, di conseguenza, l'individuazione di una soluzione risulta molto problematica.

Il nostro sistema-lavoro - e con questa espressione si vorrebbe individuare il complesso di normativa, applicazione giurisprudenziale, mercato del lavoro e sistema di assistenza sociale - è focalizzato sul mantenimento del rapporto di lavoro in essere - si pensi all'istituto per eccellenza della cassa integrazione guadagni, anche nella sua causale più «anacronistica» per «cessazione di attività» -, talvolta, a dispetto di tutto e di tutti.

Molto minore è, invece, l'attenzione dedicata a serie politiche di *outplacement*.

Ad avviso di chi scrive questo è un grande limite, *in primis* perché tutte le garanzie che il nostro sistema assicura ai c.d. *insiders*, erano, di fatto, modulate per un mercato completamente diverso rispetto a quello globalizzato di oggi. Con la conseguenza che chi gode tuttora di tali garanzie, crisi mondiali, come quella che stiamo vivendo, a parte, finisce per scaricare addosso ad alcune categorie - giovani e magari donne - tutto il peso della richiesta flessibilità.

Le conseguenze possono, quindi, essere riscontrate, come detto, nel difficile processo di ricollocamento di chi viene espulso dal mercato del lavoro - magari in età «difficili» - e nell'utilizzo per i *new entrants* di forme contrattuali che si discostano da quella che dovrebbe essere, secondo quanto stabilito anche dal legislatore comunitario, la forma principe di



contratto di lavoro ossia quello a tempo indeterminato.

Quanto al primo punto, ossia il difficile processo di ricollocamento degli espulsi dal mercato del lavoro, si ritiene che le politiche attive ossia quegli strumenti che in un'ottica non assistenzialista - come ad esempio potrebbe essere quella di un reimpiego in aziende partecipate a livello pubblico o di integrazioni salariali di durata ultraquinquennali - dovrebbero favorire, mediante un'assistenza mirata magari accompagnata da interventi formativi organici e non occasionali od estemporanei, periodi di disoccupazione di breve durata e una più agevole ricerca di un nuovo posto di lavoro.

In sostanza si dovrebbe avere come obiettivo la sicurezza non tanto del posto di lavoro in sé quanto la sicurezza della permanenza nel mercato del lavoro anche attraverso una mobilità da un posto all'altro realizzando periodi di transizione - o disoccupazione - il più brevi possibile.

Peraltro, il nostro sistema-lavoro, come si è già avuto ampiamente modo di dire, è fortemente diviso e segmentato essendo previste molte forme di lavoro flessibile che, tuttavia, non hanno il pregio della certezza e della sicurezza da parte di chi ne usufruisce nei singoli rapporti privatistici.

Tralasciando gli abusi, generati spesso da un sistema ingessato, le varie tipologie contrattuali che il nostro ordinamento offre non mettono al riparo da rischi per le imprese. Basti pensare al contenzioso sviluppatosi sul contratto a termine - con particolare riferimento alla causale - o alla difficoltà nell'individuare un progetto sul quale edificare una collaborazione coordinata e continuativa senza incorrere nella conseguenza prevista dall'art. 69<sup>16</sup> del decreto legislativo n. 276 del 2003 ossia la trasformazione del rapporto di lavoro autonomo in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato fin dal momento della sua costituzione<sup>17</sup>.

Si tratta, quindi, di una flessibilità che non garantisce le imprese, e nel contempo, dall'altro

---

16 Art. 69. *Divieto di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa atipici e conversione del contratto*

I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso ai sensi dell'articolo 61, comma 1, sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

Qualora venga accertato dal giudice che il rapporto instaurato ai sensi dell'articolo 61 sia venuto a configurare un rapporto di lavoro subordinato, esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.

Ai fini del giudizio di cui al comma 2, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza del progetto, programma di lavoro o fase di esso e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano al committente.

17 A seconda della tesi che si accolga la presunzione sarà relativa o assoluta e, quindi, la trasformazione ammetterà o meno la prova contraria.

lato, penalizza i lavoratori con particolare riguardo alle fasce più deboli in tale mercato ovvero giovani, donne e lavoratori «anziani». Ossia il nostro sistema realizza un mix che, di fatto, risulta assolutamente in controtendenza con le due esigenze richiamate a livello comunitario per la realizzazione dell'impegnativo - autorevoli esponenti della dottrina ritengono flessibilità e sicurezza siano difficilmente conciliabili<sup>18</sup> - connubio richiesto con l'adozione dei principi comuni di flessicurezza ossia flessibilità per le aziende e sicurezza dei lavoratori.

Queste sono le ragioni per cui chi scrive ritiene che il disegno di legge proposto da Pietro Ichino abbia l'indubbio pregio di rappresentare un sasso nello stagno teso a superare alcune delle contraddizioni del nostro sistema.

Per quanto attiene più specificamente il progetto di legge, si ritiene di non condividere, ad esempio, il ruolo di supplenza del sistema pubblico affidato, tramite il disegno di legge, alle imprese. Un modello siffatto avrebbe certamente maggiori probabilità di riuscita, rispetto ad un *outplacement* affidato esclusivamente agli attuali servizi per l'impiego, proprio per le ragioni ben specificate dall'estensore, vale a dire la mera convenienza economica alla realizzazione di un ente funzionante per collocare i soggetti espulsi dal mercato del lavoro. Tuttavia, questo non sarebbe accettabile da un punto di vista che potremmo definire etico-morale. Non è ragionevole, infatti, deresponsabilizzare il soggetto competente ad erogare un determinato servizio - nello specifico i Centri per l'Impiego - ogni qual volta tale servizio risulti inefficiente o insufficiente.

Anche i costi posti a carico delle imprese, rappresentano, ad avviso di chi scrive, un punto critico della riforma. Ciò nondimeno l'idea di quantificare in modo preciso il c.d. *firing cost* è assolutamente utile a dissolvere le nuvole di incertezza che troppo spesso avvolgono molte aree del diritto del lavoro italiano.

Peraltro, l'adozione di un contratto a tempo indeterminato che non garantisca inamovibilità potrebbe spronare le imprese ad abbandonare la figura del contratto a tempo determinato nei casi in cui venga utilizzato come fosse un periodo di prova senza nemmeno la necessità di ridurre il campo di applicazione dello stesso. Come si è avuto già modo di dire, laddove effettivamente fosse raggiunto l'obiettivo di non avere l'inamovibilità e l'incertezza che attualmente contraddistinguono alcune aree del nostro mercato del lavoro, probabilmente, il

---

18 Si veda, ad esempio, Perulli A., *Il libro verde UE sul diritto del lavoro: un'occasione mancata?*, in *Arannewsletter*, numero 1, gennaio/febbraio 2007, p. 28;

sistema giungerebbe ad una autoregolazione senza necessità di riformare o ridurre l'ambito di applicazione del contratto a termine.

Al di là, comunque, delle singole fattispecie normative, si auspica che questo progetto così come quello di statuto dei lavori - disegno di legge n. 1356 d'iniziativa dei senatori Sacconi, Gentile, Novi, Morra, Piccone e Stracquadanio, comunicato alla Presidenza il 28 febbraio 2007 intitolato «Deleghe al Governo in materia di statuto dei lavori, ammortizzatori sociali, incentivi al reimpiego e al collegamento tra salari e produttività» - o di contratto unico a tutela progressiva della stabilità<sup>19</sup> possano sfociare in un dibattito che porti, a breve termine, alla riforma del mercato del lavoro affinché vi sia maggiore certezza del diritto e i due principi che dovrebbero ispirare il cammino italiano verso gli obiettivi fissati con la strategia di Lisbona

---

19 Tale progetto, reperibile all'indirizzo [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), e proposto dagli economisti Tito Boeri e Pietro Garibaldi prevede un unico tipo di contratto a tempo indeterminato che si può scindere in due fasi: una fase di inserimento ed una fase di stabilità. La fase di inserimento dura fino a tre anni, trascorsi i quali inizia la fase di stabilità. Si riporta qui di seguito il testo con gli elementi essenziali del progetto.

*«La fase di inserimento del contratto unico dura per i primi tre anni di vita del contratto. Durante la fase di inserimento il licenziamento può avvenire solo dietro compensazione monetaria, fatta salva l'ipotesi di licenziamento per giusta causa. Nei casi in cui il licenziamento sia determinato da motivi discriminatori si applica la tutela prevista dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.*

*La compensazione monetaria, durante la fase di inserimento, aumenta di un ammontare pari a 15 giorni di retribuzione per ogni trimestre di lavoro. A titolo di esempio, un contratto unico interrotto dopo 6 mesi di lavoro richiede una compensazione monetaria pari a 1 mese di retribuzione. Dopo tre anni di lavoro, la compensazione è pari a 6 mensilità.*

*Superata la fase di inserimento, il contratto unico viene regolato dalla disciplina dei licenziamenti oggi in essere. Per le aziende con più di 15 dipendenti, si applica quindi la tutela reale prevista dall'ordinamento esistente. Per le aziende con meno di 15 dipendenti, si applica la disciplina relativa alla tutela obbligatoria.*

*Un'azienda che abbia interrotto un contratto unico durante la fase di inserimento potrà riassumere lo stesso lavoratore, nei successivi dodici mesi, solo ripristinando il suo statuto, in quanto a tutele contro il licenziamento, all'atto dell'interruzione del rapporto di lavoro. Ad esempio, se licenziato dopo 6 mesi, avrà fin dal primo giorno diritto a un mese di indennità nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Dal nuovo contratto verrà scomputato il periodo di inserimento già consumato nel precedente contratto. Pertanto, nell'ipotesi di licenziamento dopo 6 mesi, il nuovo contratto avrà una fase di inserimento limitata a 30 mesi.*

*Nel caso in cui un lavoratore assunto con un contratto a tempo determinato venisse poi assunto con contratto unico, anche in questo caso le tutele offerte terranno conto del periodo già passato dal lavoratore presso l'azienda anche se nell'ambito di un altro tipo di contratto. Ad esempio, se il lavoratore ha lavorato con un contratto a tempo determinato per due anni e poi viene assunto con contratto unico, fin dal primo giorno nel nuovo contratto avrà diritto a 4 mesi di indennità nel caso di licenziamento ed il nuovo contratto unico avrà una fase di inserimento limitata ad un anno.*

*Si istituisce il salario minimo nazionale da applicare a ogni prestazione di lavoro, incluso le prestazioni di lavoro a progetto.*

*Con decreto del Ministero del Lavoro, si istituisce la commissione nazionale per il salario minimo. E' formata da 5 membri e dura in carica 5 anni. La Commissione ha il compito di aggiornare il livello del salario minimo nazionale ogni 12 mesi.*

*Qualunque prestazione di lavoro, incluso le prestazioni di lavoro a progetto, sono assoggettate a un'aliquota previdenziale pari a 33 per cento.*

permettano di raggiungere un compromesso accettabile da parte di tutte le parti sociali coinvolte.

## BIBLIOGRAFIA

- Andersen T. M. & Svarer M. (2007), *Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark*, Commissione delle Comunità Europee, Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*,  
<[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006\\_0708it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0708it01.pdf)>, 2006;
- Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:IT:PDF>>;
- Boeri T. & Garibaldi P., *Il "testo unico" del contratto unico*,  
<<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000075.html>>;
- Crippa M., (2009), *Luci e ombre della flexicurity di Pietro Ichino*, in Bollettino ADAPT della Fondazione Marco Biagi, 16 marzo 2009, <<http://www.pietroichino.it/?p=2363>>;
- Fontanesi, A. & Capitini Vittore, M. *Flexicurity: stato dell'arte e contesto europeo*,  
<[http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_5303\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_5303_documenti_itemName_0_documento.pdf)>, 2008;
- Guiomard F. & Serverin E., *Le contrat nouvelles embauches à l'épreuve du contienteux prud'homal*, Revue de Droit du Travail, settembre 2007, p. 502-512;
- Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori;
- Ichino P. (2008), *Scenari di riforma del mercato del lavoro*, in ItalianiEuropei, n. 4/2008, p. 1-16;
- Ichino P., *Portale della Flexicurity*, <<http://www.pietroichino.it/?p=1079>>;
- Lagarde X. , *Plutôt une bonne idée*, in Revue de Droit du Travail, gennaio 2007, p. 8-11;
- Jemmaud A., *Des raisons de douter*, in Revue de Droit du Travail, gennaio 2007, p. 12-13;
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*,  
<[http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/09069AB6-8B69-4E16-B525-7FBAC2C28BC1/0/Monitoraggio\\_2008.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/09069AB6-8B69-4E16-B525-7FBAC2C28BC1/0/Monitoraggio_2008.pdf)>;
- Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 su principi*

*comuni di flessicurezza*, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0574+0+DOC+XML+V0//IT>>, n. 2209/2007;

Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2007 su modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, <<http://www.fmb.unimore.it/online/Home/IndiceA-Z/documento5434.html>>, n. 2023/2007;

Perulli A., *Il libro verde UE sul diritto del lavoro: un'occasione mancata?*, in *Arannewsletter*, numero 1, gennaio/febbraio 2007;

Sansoni A., *Nuovi principi di flexicurity per vincere la scommessa di Lisbona*, in *Bollettino Adapt* n. 45, 6 dicembre 2007;

Sciarra S., *Is flexicurity a European Policy?*, in *Skrifter till Anders Victorins*, Iustus Foerlag, 2009, pp. 447-462;

Senatori Ichino, Morando, Tonini, Bianco, Bonino, Rutelli, Baio, Biondelli, Bertuzzi, Bianchi, Blazina, Ceccanti, Chiaromonte, Del Vecchio, D'Ubaldo, Fioroni, Follini, Galperti, M. P. Garavaglia, Incostante, Lusi, Magistrelli, Mauro Marino, Mazzuconi, Negri, Perduca, Pinotti, Poretti, Randazzo, Ranucci, Nicola Rossi, Rusconi, Sangalli, Serra (2009), *Disegno di legge n. 1481, Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni*, <<http://www.pietroichino.it/?p=2511>>;