

IL DISEGNO DI LEGGE FORNERO
CONTENUTI PRINCIPALI
E RELATIVA *RATIO LEGIS*

*Introduzione di Pietro Ichino al seminario dello
Studio Ichino Brugnatelli Ghera
Roma, 19 aprile 2012*

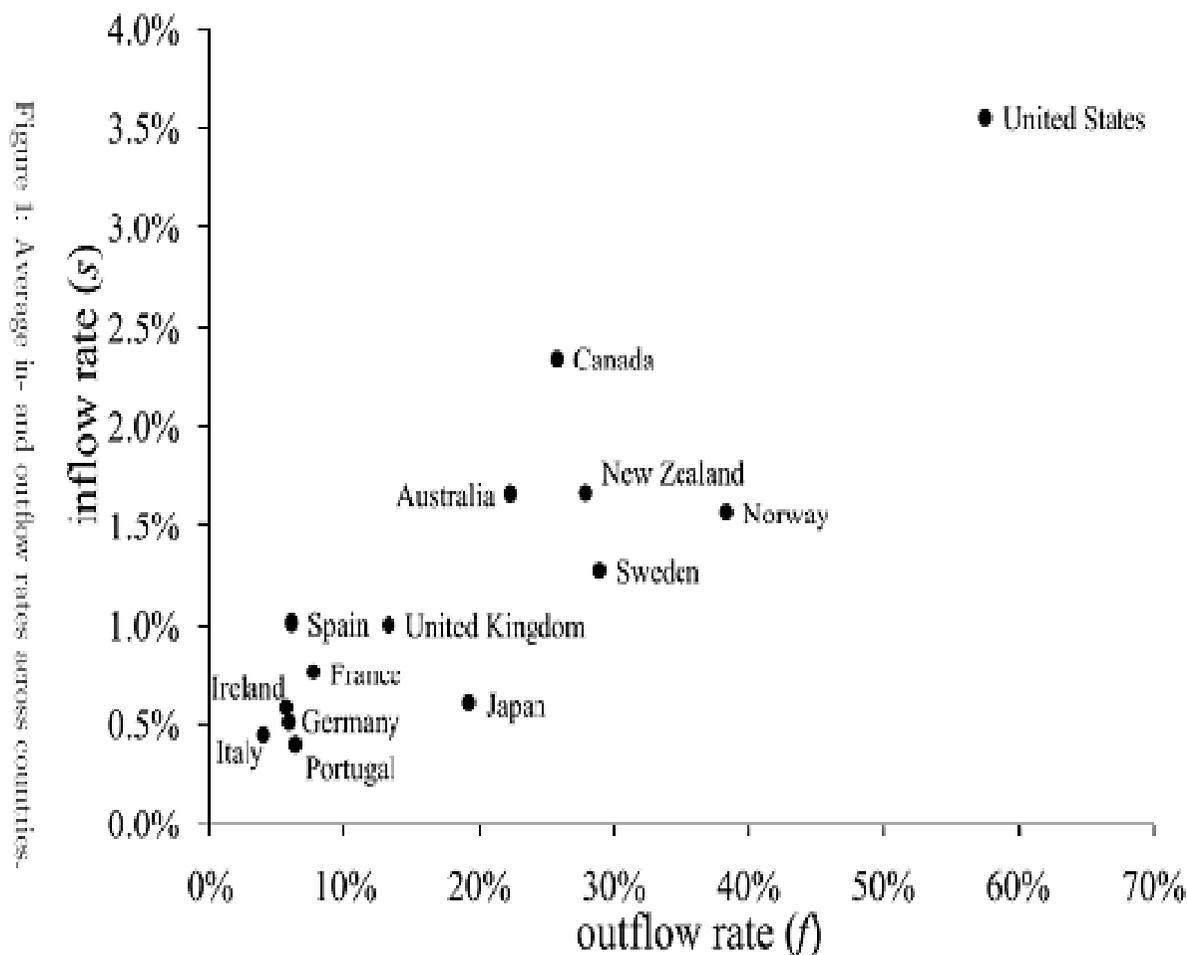
L'intendimento fondamentale del progetto:

1. togliere l'Italia dalla posizione di coda

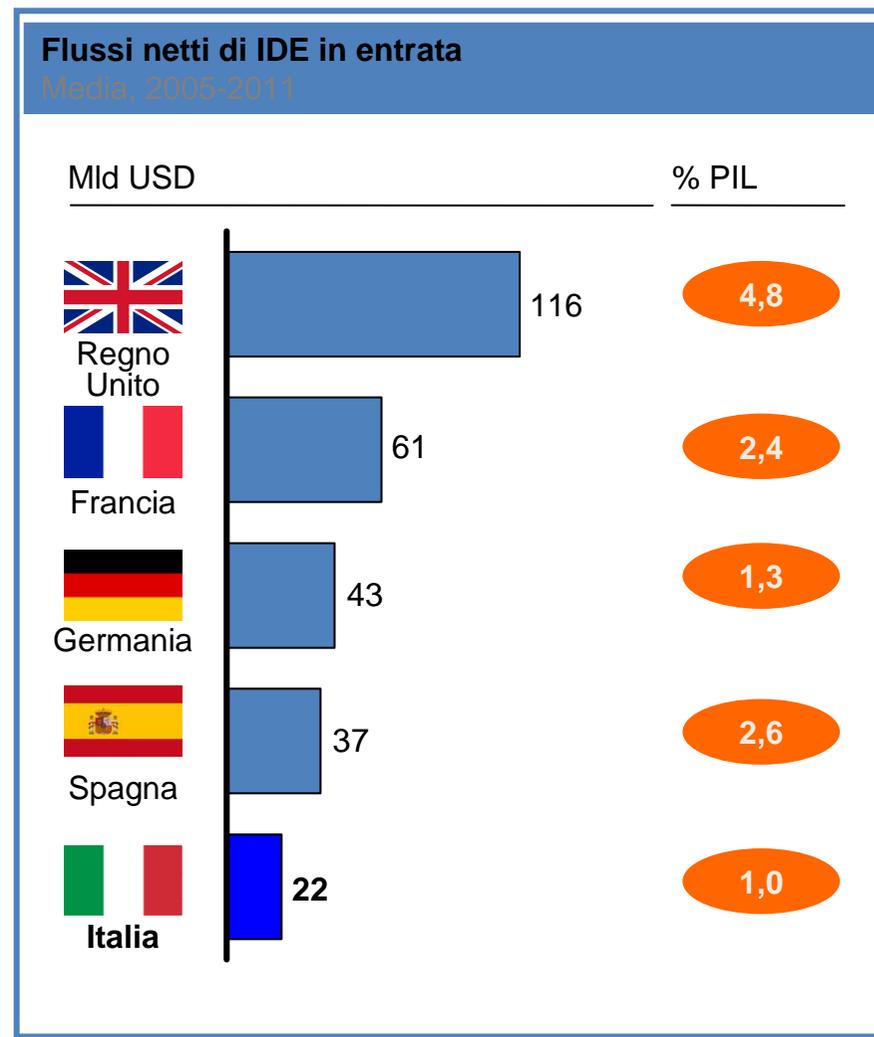
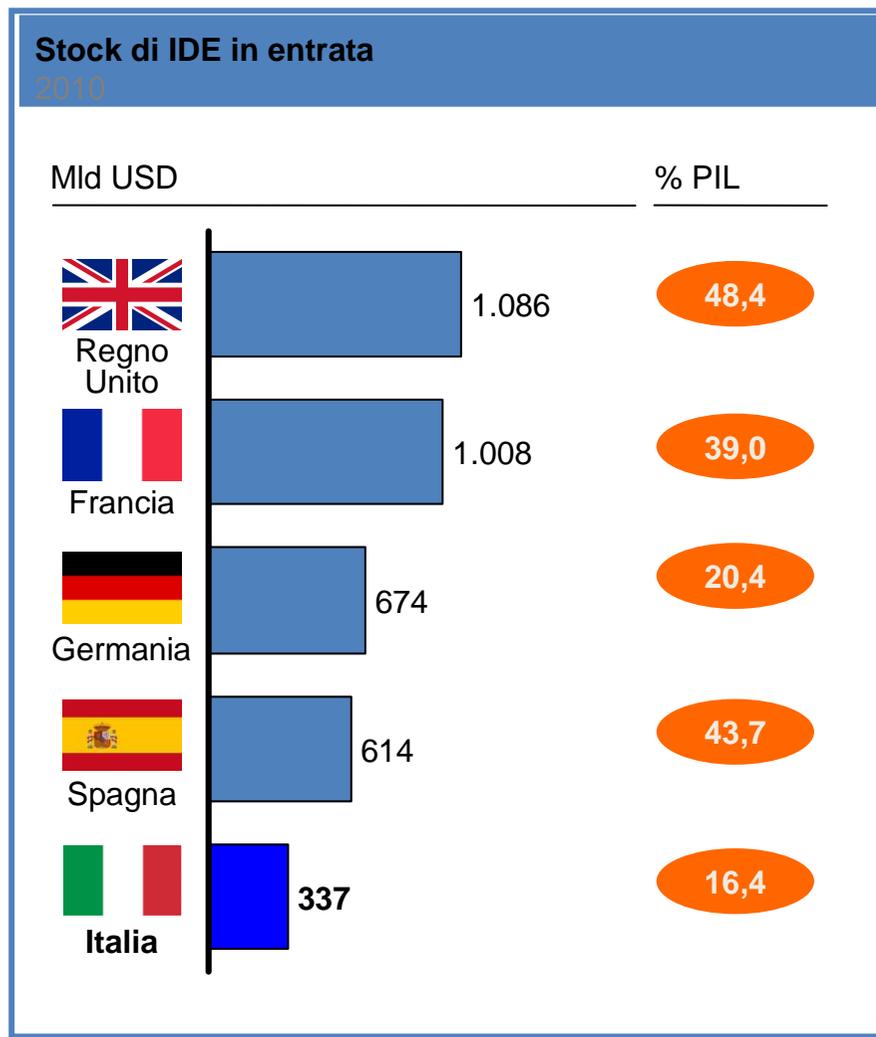
Fonte: OCSE 2008

Asse verticale:
percentuale media mensile di passaggi *da occupazione a disoccupazione* rispetto al totale degli occupati

Asse orizzontale:
percentuale media mensile di passaggi *da disoccupazione a occupazione* rispetto al totale dei disoccupati



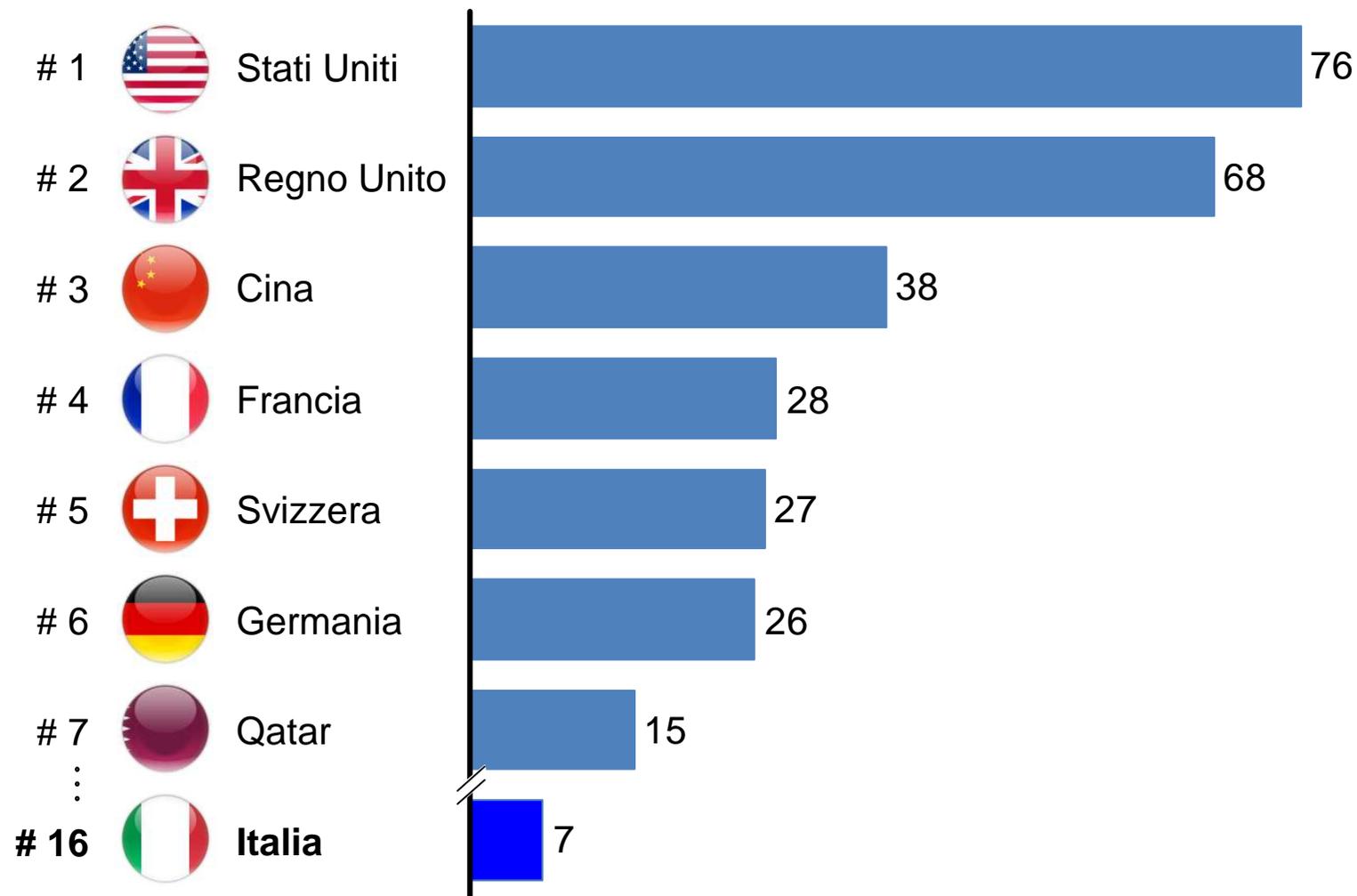
2. Rendere l'Italia più attrattiva per gli invest. esteri...



FONTE: UNCTAD (stime preliminari per l'anno 2011)

... e in particolare per i fondi sovrani

2005-2011, Miliardi di dollari



FONTE: Sovereign Wealth Fund Institute

I quattro punti del Governo Monti sui quali si era aperta la discussione

- Contrastare l'abuso delle **collab. autonome** con una ridefinizione del "lavoro dipendente"
- Incentivare il c.a. **tempo indeterminato** istituendo indennizzo di licenziamento per i primi 2-3 anni e uno per il c.a.t. non stabilizzato
- Rafforzare e “attrezzare” il trattamento di **disoccupazione** (riconducendo la Cig alla sua funzione orig.)
- Dove l'impresa è disponibile, **sperimentare** per i nuovi rapporti un modello di ***flexsecurity***

La proposta della Cisl: modello tedesco per vecchi e nuovi

un'idea che cambia il corso della trattativa:

- lasciare **al giudice l'alternativa** tra reintegrazione e indennizzo nel caso di licenziamento ritenuto ingiustificato
- applicare al **licenziamento economico** le regole (opportunamente adattate) del licenziamento collettivo: l. n. 223/1991

La "riduzione bilanciata" dell'incisività del contrasto al dualismo delle tutele

- La logica originaria del progetto: più flessibilità in uscita, perché tutti i dipendenti possano avere un rapporto regolare a tempo indeterminato.
- ma la pressione da destra e da sinistra porta a una **minore incisività** sia sui licenziamenti, sia sul contrasto al precariato

La scelta di investire anche i rapporti già esistenti ha complicato le cose

- L'ampliamento quantitativo ha impedito di perseguire un obiettivo più ambizioso sul piano qualitativo
- l'applicazione della nuova normativa anche ai contratti preesistenti ha reso necessari **compromessi** non solo sulla struttura della riforma ma anche sulla tecnica legislativa, con le conseguenti **complicazioni**
- ... mentre gli operatori internazionali ci chiedono soprattutto **semplificazione**

Perché resta comunque una riforma importante e positiva

- Sulla materia del licenziamento, con l'allineamento alla Germania, **ci riavviciniamo al resto d'Europa** dopo 40 anni di “anomalia italiana” in questo campo
- da 40 anni le riforme avevano sempre operato al margine, sui rapporti diversi da quello regolare a tempo indeterminato: per la prima volta la riforma investe **tre nodi centrali del diritto del lavoro**, cioè
 - il **dualismo** tra protetti e non protetti
 - la disciplina dei **licenziamenti**
 - la riforma degli **ammortizzatori sociali** (Cig e ass. disoccupazione) in senso universalistico

Il contenuto del disegno di legge

- **Osservatorio** sugli effetti della riforma (art. 1)
- Modifiche di disciplina sul **contratto a termine** (art. 3)
- Revisione dei **contratti di lavoro speciali minori** (artt. 4-12)
- Nuove norme sulle **coll. autonome continuative** (artt. 8 e 9)
- Nuova disciplina dei **licenziamenti individuali** (artt. 13 e 14)
- Nuova disciplina dei **licenziamenti collettivi** (art. 15)
- Nuova **disciplina processuale** in materia di lic. (artt. 16-21)
- Nuova disciplina degli **ammortizzatori sociali** (artt. 22-52)
- **Assistenza al lavoratore disoccupato** (artt. 59-63)

Sui contratti a termine

- il **primo c.a.t.** fra le parti non richiede motivaz. e non deve durare più di 6 mesi
- aumento degli **intervalli** tra i c.a.t. da 10 a 60 gg. (<6 mesi) e da 20 a 90 gg. (>6 mesi)
- **aumento 1,4%** del contributo (ma non per sostituzioni temporanee e lav. stagionali)
- l'**indennizzo** ex art. 32 L. n. 183/2010 è onnicomprensivo
- **impugnazione** entro 120 gg. e ricorso entro 180

Revisione e “sfrondamento” dei contratti speciali minori

- si restringono i casi di **lavoro a chiamata** (art. 7);
obbligo di comunicazione per ogni chiamata
- abolizione del **contratto di inserimento** (art. 4:
incentivi per lavoro degli anziani e femminile negli artt. 54-59)
- ridimensionati i casi di **lavoro accessorio**
retribuibile con i *vouchers* (art. 11)
- per l'**assoc. in partecipazione** (art. 10)
- delega legislativa per i **tirocini** (*stages*), che non
potranno essere del tutto gratuiti (art. 12)

Sulle collaborazioni autonome

- Nel **lavoro a progetto** deve esserci un vero progetto ben identificabile (art. 8)
- per le **partite Iva** (art.9): presunz. *iuris tantum* di collaborazione continuativa se (almeno 2 su 3)
 - continuità oltre i 6 mesi
 - monocommittenza (>75% reddito dal committ.)
 - postazione di lavoro presso il committente
- aumento graduale **contribuzione al 33%**

Apprendistato e *part time*

- **Apprendistato** (art. 5): **durata minima** di 6 mesi
- assunzione di nuovi apprendisti condizionata a **stabilizzazione del 50%** nell'ultimo triennio
- possono essere assunti tre apprendisti ogni due lavoratori qualificati
- **Part-time** (art. 6): facoltà del lav. di revoca (motivata) della **clausola elastica o flessibile**

Nuova disciplina dei licenziamenti: in cosa consiste il “modello tedesco”

- In Germania spetta al giudice decidere se e quando disporre la reintegrazione del lav. ...
- ... ma di fatto, questo avviene **soltanto nel 5%** dei casi di sentenza favorevole al lavoratore (in pratica, solo nei casi di discriminazione)
- il disegno di legge si propone di orientare la giurisprudenza italiana nella stessa direzione

Nuova disciplina dei licenziamenti l'articolo 13

- Accorciamento del termine per l'impugnazione giudiziale (commi 2 e 3): dai 270 gg. (della legge n. 183/2010) a 180 gg.
- esame congiunto preventivo (27 gg.) e **tentativo di conciliazione** per il licenz. economico (comma 4)
 - la questione della malattia di comodo e il probabile emendamento sull'efficacia del lic. dall'apertura del procedimento

Licenziamenti *(segue)*

articolo 14: la struttura del nuovo articolo 18 St. lav.

- Comma **1**: reintegrazione in caso di **discriminazione**
- comma **2**: **risarcimento**, min. 5 mensilità
- comma **3**: facoltà di **opzione** del lav. per l'indennità
- comma **4**: regime ordinario di **reintegrazione**
- comma **5**: regime ordinario di **indennizzo**
- comma **6**: indennizzo per **irregolarità procedurali**
- comma **7**: licenziamento per **motivo oggettivo**

La reintegrazione tendenzialmente riservata al caso del motivo illecito

- Per **discriminazione** e **lic. orale** la reintegrazione *deve* essere disposta automaticamente (comma 1)
- negli altri casi:
 - se motivo **motivo radicalmente insussistente** (con conseguente presunzione di m. illecito), reintegrazione (comma 4 per gms, comma 7 per gmo)
 - se **motivo soltanto insufficiente** indennizzo (c. 5)
- per **vizi formali** solo indennizzo (max 12 mens.: c. 6)

Quattro gradi di gravità della sanzione

1. **REINTEGRAZIONE CON RISARCIMENTO PIENO** per discriminazione e licenz. orale (comma 1)
2. **REINTEGRAZIONE CON INDENNIZZO LIMITATO (12M)** per gmo o gms radicalmente *inesistenti* e per vizi del licenziamento collettivo (commi 4 e 7)
3. **SOLO INDENNIZZO TRA 12 E 24 MENSILITÀ** per gmo o gms *insufficienti* (comma 5)
4. **SOLO INDENNIZZO (6-12M)** per vizi procedurali (c. 6)

Una contraddizione irrisolta: quanto è libera la scelta del d.d.l.?

- La nuova norma (art. 14, comma 2) ribadisce l'insindacabilità delle scelte imprenditoriali ...
- ... ma poi (art. 18 St. lav., comma 7) prevede che il giudice attribuisca **un peso al motivo** addotto ...
- ... nel *repêchage* decide il giudice se e quando il recupero in altra parte dell'azienda è dovuto...
- ... e il giudice controlla i **criteri di scelta** nei licenziamenti collettivi (art. 15, comma 3)

La *ratio legis* per la sanzione indennitaria 1 – in materia **disciplinare**

- Nella quasi totalità dei casi di annullamento di licenziamenti disciplinari il fatto viene confermato, ma il giudice lo ritiene **non abbastanza grave**
- il risultato è che il lavoratore – colpevole, ma non abbastanza – finisce col risultare premiato da reintegrazione e risarcimento
- la sanzione ridotta del solo indennizzo (comma 5) si giustifica per il **concorso di colpa** del lavoratore nella determinazione del “sinistro”

La *ratio legis* per la sanzione indennitaria 2 – in materia di **g. motivo oggettivo**

- Mentre il motivo disciplinare consiste in un evento passato (la mancanza del lavoratore) ...
- il motivo oggettivo è l'**attesa di una perdita** conseguente alla prosecuzione del rapporto
- il suo “accertamento” consiste in una valutazione, per la quale il giudice ha **scarsa competenza...**
- e ogni giudice ha la propria idea circa il dove si collochi la **“soglia”** della perdita costituente g.m.o.
- il ***severance cost*** opera come filtro di ultima istanza

Il difficile passaggio dalla *property rule* alla *liability rule* in materia di licenziamenti

- L'idea di fondo è di riservare la sanzione della *restitutio in integrum*, tipica del diritto proprietario, ai casi in cui è in gioco un **diritto assoluto** della persona: la dignità, la libertà morale, l'onorabilità...
- ... mentre, quando è in gioco un **interesse economico e professionale** si ritiene più adeguata la tecnica protettiva consistente nell'istituzione di un *severance cost* (destinato a costituire:
 - un filtro di ultima istanza della scelta imprenditoriale
 - un presidio economico della sicurezza del lav. licenziato)

Protezione forte per disabili e malati (ma nulla sullo "scarso rendimento")

- Reintegrazione con indennizzo limitato (c. 4) per licenz. ingiustificato di **disabile** o durante il **comporto** (comma 7)
- sul licenziamento per **scarso rendimento** la nuova norma tace
 - il rischio che, impostato come gmo, il licenziamento venga qualificato dal giudice come “sostanzialmente” disciplinare (in quanto motivato con un *inadempimento*)
 - possibilità dell’attivazione contestuale delle due procedure: disciplinare e per gmo, lasciando al giudice determinare quale motivo sia assorbente

Procedimento giudiziale speciale per i licenziamenti

- È modellato sul procedimento ex art. 28 St.lav. per la repressione del comportamento antisindacale (artt. 16-21)
- la **fase cautelare** sarà la più difficile per il ddl, stante l'onere della prova e il termine a difesa molto ridotto
- l'ordinanza che chiude la prima fase non è revocabile se non con la sentenza di merito di primo grado
- l'**accorciamento dei tempi complessivi** del giudizio è affidato essenzialmente alla "corsia riservata" prevista per le cause di licenziamento (art. 20)

I nuovi "ammortizzatori"

- la **Cassa integrazione** non potrà più essere utilizzata per il trattamento delle eccedenze di personale
- si prevede il graduale azzeramento della **Cig in deroga**
- le varie forme di assicurazione contro la disoccupaz. vengono accorpate e rese tendenzialmente universali nell'**A.S.p.I.**: 70% retr. per i primi sei mesi, un anno di durata, un anno e mezzo per >50 e al Sud
- ai lavoratori precari con 13 settimane di contribuzione la **mini-A.S.p.I.** offre il tratt. per metà delle settimane

Ricondurre la Cassa integrazione alla sua funzione originaria

- alla crisi occupazionali aziendali oggi rispondiamo mettendo, per prima cosa, i lavoratori in Cig...
- ... e consideriamo **normale che ci restino per 3 anni o più**, a meno che non vengono reimpiegati in blocco (7 anni nel caso Alitalia, dati per scontati *ex ante*! ma nel Veneto sono 7 anche quelli della Simek, o della Iar Siltel)
- ma, quando **non** interviene la Cig, **l'80% di chi perde il posto lo ritrova entro un anno** (e il 93% entro due)

Gli *unemployment spells* in Italia: entro quanto tempo si ritrova il lavoro

mesi	lav. 15-35 totale	tempo pieno e indetermin.	lav. 36-60 totale	tempo pieno e indetermin.
entro il 2° mese	27,1%	25,6%	25,6%	24,2%
entro il 4° mese	42,3%	40,2%	41,8%	39,0%
entro il 6° mese	54,0%	52,2%	55,8%	53,1%
entro il 12° mese	83,3%	81,3%	76,5%	76,2%
entro il 18° mese	92,8%	91,5%	83,9%	84,8%
entro il 24° mese	96,8%	96,0%	88,0%	89,5%

Fonte: Inps, in rif. a *unemployment spells incominciati in Italia tra feb. 1998 e nov. 2001*
Il dato indica la percentuale dei lavoratori di ciascuna categoria **che hanno trovato la nuova occupazione entro il tempo indicato** nella prima colonna, tra il 1998 e il 2005

Politiche attive e servizi per l'impiego

- Si enuncia (art. 59) la necessità che al lavoratore venga offerta un' **assistenza di concezione moderna** per la ricollocazione
- ma non si individua la "copertura amministrativa", né gli **incentivi** che possano trasformare un'amministrazione fin qui inefficiente in produttrice di servizi efficienti
- il meccanismo cui viene affidata la **condizionalità** del sostegno del reddito al disoccupato è burocratico

La questione cruciale in tema di trattamenti di disoccupazione

- qualsiasi sostegno del reddito ha l'effetto di allungare i periodi di disoccupazione...
- ... a meno che non sia fortemente condizionato alla disponibilità del lavoratore per tutto quanto è necessario per la ricollocazione
- i **servizi pubblici** italiani sono del tutto incapaci di far valere questa condizionalità
- oggi in Italia il know-how in questo campo lo hanno quasi esclusivamente le **agenzie di *outplacement***

I tempi dell'*outplacement*: DBM-Intoo (Gi-Group) – 1238 quadri

TEMPO MEDIO DI RICOLLOCAZIONE PER FASCIA D'ETÀ/INQUADRAMENTO	QUADRI			
	2010 Mesi	2010 % Incidenza	1° semestre 2011 Mesi	1° semestre 2011 % incidenza
< 30 anni	3,5	1	4,0	1
Da 30 a 40 anni	4,5	32	5,3	30
Da 40 a 50 anni	6	54	5,8	54
> 50 anni	5,8	13	6,2	15
Totale media	5,5	100	5,8	100

I tempi dell'*outplacement*: DBM-Intoo (Gi-Group) – 2961 impiegati

TEMPO MEDIO DI RICOLLOCAZIONE PER FASCIA D'ETÀ/INQUADRAMENTO	IMPIEGATI			
	2010 Mesi	2010 % incidenza	1° semestre 2011 Mesi	1° semestre 2011 % incidenza
< 30 anni	3,8	8	4,5	5
Da 30 a 40 anni	4,5	54	5,0	47
Da 40 a 50 anni	5,6	31	5,5	36
> 50 anni	6,3	7	6,0	12
Totale media	4,9	100	5,3	100

I tempi dell'*outplacement*: DBM-Intoo (Gi-Group) – 1637 operai

TEMPO MEDIO DI RICOLLOCAZIONE PER FASCIA D'ETÀ/INQUADRAMENTO	OPERAI			
	2010 Mesi	2010 % incidenza	1° semestre 2011 Mesi	1° semestre 2011 % incidenza
< 30 anni	4,3	13	4,5	6
Da 30 a 40 anni	5,5	43	5,2	34
Da 40 a 50 anni	5,8	27	5,7	42
> 50 anni	6,4	17	6	18
Totale media	5,5	100	5,4	100

Come funziona la "condizionalità" nei Paesi scandinavi

- il **bilancio delle competenze** del lavoratore che ha perso il posto
- l'individuazione delle **vacancies** più vicine alle sue attitudini e dei percorsi necessari per occuparle
- la definizione concordata del **programma** e l'assunzione del corrispondente impegno
- l'**arbitrato** nel caso di dissenso tra il tutor e il lavoratore

Servirà una riforma come questa ad aprirci agli investimenti esteri?

- certo, sarebbe stata più efficace la **sperimentazione** di una riforma più semplice e incisiva per gli *start ups*
- comunque avrebbe giovato che, pur con tutti i suoi limiti, la riforma non fosse stata svalutata dagli **scontri molto duri** che si sono registrati su di essa
- e avrebbe giovato una **scrittura più semplice e friendly**
- però la riforma compie un **passo avanti rilevante**, che anche gli stranieri non tarderanno a percepire

Grazie per l'attenzione