

XVI LEGISLATURA

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

MERCOLEDÌ 11 APRILE 2012
296^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente [GIULIANO](#)

Intervengono il ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 9,35.

IN SEDE REFERENTE

[\(3249\)](#) Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita (Esame e rinvio)

Il presidente [GIULIANO](#) ringrazia il ministro Fornero ed il sottosegretario Malaschini per la loro autorevole presenza ed annuncia che ieri, nel corso della riunione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, si è concordato di definire un programma di audizioni, raccogliendo tutte le indicazioni dei Gruppi parlamentari. Già nella seduta dell'Ufficio di Presidenza prevista per stasera, al termine dei lavori dell'Assemblea, si svolgeranno le audizioni di CGIL, CISL, UIL, UGL e di Confindustria. Cede quindi la parola ai relatori Castro e Treu.

Il relatore [CASTRO](#) (Pdl) procede ad una prima illustrazione delle linee portanti del disegno di legge, riservandosi di compiere successivamente una più approfondita disamina tecnica dell'articolato.

Richiama innanzitutto l'attenzione sull'urgenza dei tempi di approvazione del provvedimento, ricordando le rinnovate fibrillazioni dei mercati internazionali ed i recenti riferimenti delle autorità europee alla riforma del mercato del lavoro in Italia. L'esame in Commissione, a suo avviso, dovrebbe seguire un approccio metodologico che consenta di allineare la struttura del mercato del lavoro italiano alle migliori esperienze europee, valutando, al contempo, l'impatto internazionale della riforma.

Esprime quindi apprezzamento per la razionalità e l'equilibrio strutturale del disegno di legge, che, a suo avviso, dovrebbe essere valutato nel complesso, evitando ogni giudizio parziale, e chiede sin d'ora al Governo di verificare se vi siano aree da sottoporre ad interventi emendativi. Sottolinea, infatti, che il nuovo compromesso raggiunto sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori può aver ridotto l'impatto della riforma, imponendo un ridimensionamento delle disposizioni in tema di flessibilità in entrata.

Con particolare riferimento proprio alla revisione dell'articolo 18, si dichiara favorevole allo spostamento dell'asse sul versante dell'indennizzo, ritenendo peraltro necessaria un'approfondita discussione sull'istituto del reintegro, conservato in alcune specifiche fattispecie.

Esprime altresì apprezzamento sulla regolamentazione dei licenziamenti cosiddetti economici, che, pur se ad alto contenuto simbolico, costituiscono l'ipotesi meno frequente, dal momento che le aziende con più di 15 dipendenti fanno più comunemente ricorso ai licenziamenti collettivi. In proposito, sottolinea come opportunamente sia stato difeso dalla riforma l'impianto normativo vigente in tema di licenziamenti collettivi, pur ritenendo che sarebbe maggiormente ragionevole ricorrere ad un sistema di tipo risarcitorio.

A suo avviso, il terreno di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è rappresentato dal licenziamento cosiddetto soggettivo o disciplinare, in riferimento al quale esprime alcune perplessità circa l'applicazione che la magistratura potrebbe dare della disciplina del reintegro, in assenza di una definizione legislativa puntuale delle singole fattispecie.

Quanto alla vigente disciplina in tema di licenziamenti individuali, osserva che si sarebbe determinato un effetto distorsivo a carico delle imprese, che hanno eluso l'applicazione dell'articolo 18 attraverso l'autolimitazione dimensionale.

Procede quindi all'illustrazione delle disposizioni dedicate alla regolamentazione della cosiddetta flessibilità in entrata. In proposito, ricorda la necessità di "riequilibrare" le modificazioni introdotte dal disegno di legge alla luce dei cambiamenti intervenuti nella disciplina dei licenziamenti individuali. Per consentire il pieno sviluppo e la possibilità di crescita occupazionale, occorre rendere più favorevole per le imprese il ricorso alla flessibilità in entrata.

Occorrerebbe, a suo giudizio, prestare particolare attenzione agli istituti della flessibilità. In primo luogo, sarebbe necessario conservare il cosiddetto "lavoro intermittente" (*job on call*), come forma di lavoro regolare, adatta ai regimi organizzativi del terziario, ripristinando la sua automatica utilizzabilità per gli *under 25* e gli *over 45*, eliminando l'obbligo di notifica agli uffici locali del Ministero del lavoro e riaffermando la funzione sostitutiva del decreto ministeriale nei casi di mancata attivazione della contrattazione. Ritiene altresì opportuno ricondurre anche il *voucher* (lavoro occasionale) alla disciplina originaria, in considerazione del suo ruolo di emersione e regolarizzazione, e propone di restituire all'apprendistato la configurazione recepita, con l'adesione unanime delle associazioni sindacali e datoriali, dal decreto legislativo 28 luglio 2011.

Richiama poi l'attenzione della Commissione sulla necessità di ricondurre la regolamentazione del contratto a termine agli *standard* europei, attraverso la riduzione del periodo di inibizione alla riaccensione di un contratto a termine e l'eliminazione del contributo supplementare dell'1,4 per cento a carico di questi contratti.

Osserva infine che, nell'impianto della riforma, la disciplina delle partite IVA rischia di limitare modelli di autonomia professionale e imprenditoriale, quali ad esempio quelli dei creativi, dei *designers*, o degli informatici innovativi.

Se il Parlamento riuscirà ad operare interventi correttivi sui temi della flessibilità in entrata si riuscirà, a suo avviso, a raggiungere un equilibrio sistemico che potrebbe essere favorevolmente percepito dalla *business community* internazionale ed a ripristinare la valutazione positiva sulla capacità riformatrice del Governo, superando la delusione indotta dalla timidezza dell'intervento sulla flessibilità in uscita.

Il relatore [TREU](#) (PD) conviene in primo luogo sull'opportunità di un esame accurato, ma sollecito, del disegno di legge, anche tenendo conto della particolare attenzione dei mercati sulla capacità del Paese di pervenire ad una riforma rapida e all'insegna della coesione. In secondo luogo, puntualizza che anch'egli si soffermerà solo sui tratti generali della riforma, riservandosi successivamente l'analisi di dettaglio.

Un primo tratto distintivo del provvedimento è rappresentato dalla sua complessità: reputa perciò singolare la sovraesposizione riservata dagli organi di stampa ad alcuni punti del disegno di legge, primo fra tutti quello che concerne la riforma dell'articolo 18.

Nel merito, considera l'attuale riforma uno strumento di razionalizzazione del sistema, assai più efficace rispetto a propositi più audaci negli intenti, ma in definitiva poco incisivi. L'intervento normativo è concepito in un'ottica europea, facendo tesoro delle positive esperienze dei Paesi più progrediti nella economica sociale di mercato. In relazione a questi canoni di equilibrio e razionalità, ritiene che l'approvazione rapida del disegno di legge costituisca elemento di particolare rilievo.

In riferimento al tema della cosiddetta "flessibilità in uscita", non conviene sull'esistenza di un *trade off* tra le norme in materia di entrata nel mercato del lavoro e quelle che concernono le forme di uscita. Le due parti andrebbero piuttosto considerate in forma di positiva complementarità, non di compensazione.

Richiama l'attenzione della Commissione anche sulle parti del provvedimento finora meno dibattute, in particolare quelle che trattano i temi degli ammortizzatori sociali, delle politiche attive per il lavoro e degli strumenti utili a fornire un supporto alle categorie di lavoratori più svantaggiate.

Ritiene centrale anche il tema del pubblico impiego, cui si fa cenno nel disegno di legge in esame, che dovrà essere senz'altro oggetto di specifico intervento in conformità ai principi di cui al provvedimento stesso, come dispone l'articolo 2.

Osserva, quindi, che la flessibilità in entrata si snoda oggi attraverso molteplici fattispecie, che, a suo avviso, occorre valorizzare, con particolare riguardo all'apprendistato. Rileva, in proposito, che alcuni dei Paesi che hanno riscosso risultati positivi nel campo occupazionale hanno curato, oltre ad una opportuna politica industriale, anche l'applicazione di questo tipo di contratto misto, che comprende tanto una funzione di istruzione quanto un aspetto professionale. Nel momento attuale, in condizioni di così manifesta difficoltà per il futuro occupazionale dei giovani, tale strumento può rivelarsi decisivo, al pari del tirocinio, che dovrebbe essere offerto a tutti gli studenti quale integrazione del corso di studi. A questo proposito, nota che nel testo si registra una prima apertura verso la "non gratuità" del tirocinio.

Reputa inoltre opportuna un'analisi puntuale delle distorsioni attualmente esistenti nel mercato del lavoro, individuando i casi di effettivo abuso dello strumento della partita IVA o del contratto a progetto, nonché le più frequenti fattispecie di dissimulazione del rapporto di lavoro dipendente individuate in giurisprudenza.

Le innovazioni all'istituto della associazione in partecipazione, frutto di una certa creatività che ha portato ad una radicale trasformazione di questa figura, dovranno anch'esse formare oggetto di attenta analisi, come pure il contratto a termine, che viene almeno in parte reso più accessibile secondo indicazioni che provengono anche dall'Europa e che dovrà essere garantito nella sua funzione attraverso più approfonditi sistemi di controllo.

Esprime quindi apprezzamento per il ragionevole compromesso raggiunto nel testo sul dibattuto tema della riforma dell'articolo 18. La permanenza della sanzione del reintegro assolve ad una funzione deterrente, ed anche il meccanismo conciliativo introdotto pare utile a snellire le vertenze, sgravando il ruolo dei magistrati da numerose cause. Già oggi, peraltro, una parte assai significativa delle controversie in materia di licenziamento trova composizione in sede stragiudiziale, mentre assai più numerose sono, dinanzi alla magistratura del lavoro, cause di altro tipo, quali quelle concernenti l'infortunistica.

Nel riferirsi alle possibili modifiche al licenziamento collettivo, ritiene che tale strumento abbia dimostrato buona capacità di funzionamento e che, pertanto, non possa essere oggetto di commistione con la diversa fattispecie del licenziamento individuale, pena il rischio di gravi distorsioni.

Il vasto tema degli ammortizzatori appare cruciale: è su questo versante che si registra la maggior distanza dagli *standard* europei, che merita di essere colmata. Il provvedimento va nella direzione di una maggior equità, che appare limitata solo dalla necessità di contenere in modo stringente i costi a carico della finanza pubblica. Il pilastro centrale dell'assicurazione sociale per l'impiego di cui all'articolo 28 viene affiancato dal nuovo strumento dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori precari di cui all'articolo 35 e dal trattamento a requisiti ridotti previsto all'articolo 28.

Rispetto agli strumenti utilizzati in passato, si osserva un felice intento di razionalizzazione e di prevenzione di quegli abusi che hanno connotato la precedente indennità di disoccupazione. Alcuni aspetti, ad esempio l'applicabilità dell'articolo 28 ai collaboratori coordinati e continuativi, potranno essere oggetto di puntualizzazioni.

L'importanza del capitolo degli ammortizzatori sociali è confermata dalle ricadute che essi potranno avere sul mercato del lavoro nel suo complesso: un buon funzionamento di questi meccanismi assicurativi potrà infatti essere utile ad una riduzione degli abusi contrattuali.

Un maggiore impegno va rivolto, a suo avviso, ai lavoratori di età più elevata ed all'impiego femminile.

Rilevata una positiva apertura sul tema dei fondi di solidarietà, che dovrebbero essere, in senso tecnico, esonerativi rispetto alla Cassa integrazione, conclude con una positiva notazione rispetto alla accelerazione che il provvedimento intende imprimere alle politiche attive del lavoro.

Il ministro FORNERO, dopo aver ringraziato il Presidente ed i relatori, sottolinea l'importanza di una sollecita approvazione del provvedimento.

Richiamandosi alle osservazioni del relatore Castro circa la complessità della riforma, segnala che il disegno di legge in esame, pur proponendosi di favorire l'occupazione di determinati settori della popolazione e di ridurre la disoccupazione, si propone anche obiettivi intermedi, oggetto di studio approfondito da parte del Governo. Tra questi, assume particolare rilievo il tema della precarietà occupazionale in Italia, che ha orientato la regolamentazione della flessibilità in entrata. Pur in presenza di una corrente di pensiero favorevole alla introduzione di un contratto di lavoro unico, in luogo delle diverse tipologie contrattuali oggi presenti, il Governo ha voluto mantenere l'attuale sistema, nella consapevolezza degli effetti positivi che esso ha generato nel tempo.

Un'attitudine pragmatica ha ispirato anche il tema della flessibilità in uscita, in particolare la revisione dell'articolo 18. L'impianto della riforma prevede quindi che, in presenza di un licenziamento illegittimo, al lavoratore spetti il reintegro solo al verificarsi di determinate ipotesi. In proposito, rispondendo alle critiche di chi ha ritenuto eccessiva la misura dell'indennizzo (fino a 24 mesi) che può essere disposto dal giudice, segnala la possibilità che vengano licenziati per motivi economici anche lavoratori ultracinquantenni che, avendo scarse possibilità di ricollocamento, devono poter contare su una congrua indennità.

Il Ministro osserva infine che è stata posta una positiva attenzione all'equilibrio politico complessivo della riforma e si dichiara particolarmente soddisfatta del favorevole accoglimento riservato dai relatori al sistema degli ammortizzatori sociali. Pur in presenza di un vincolo di

bilancio molto rigoroso, il Governo è infatti riuscito a licenziare una riforma strutturale del lavoro capace di fornire un contributo a suo avviso significativo alla crescita al Paese.

Il presidente [GIULIANO](#), nel ringraziare i relatori e il Ministro, esprime alcuni rilievi circa la necessità di limitare quanto più possibile la discrezionalità affidata al magistrato in sede processuale, che, in alcuni casi, può condurre a decisioni arbitrarie. In particolare, nel caso dell'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto, una più puntuale tipizzazione delle fattispecie di licenziamento ingiustificato produrrebbe a suo avviso effetti positivi in termini di certezza del diritto.

Il senatore [BELISARIO](#) (*IdV*), dopo aver auspicato che l'esame parlamentare del disegno di legge non avvenga solo a seguito delle fibrillazioni dei mercati finanziari internazionali o per effetto di sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, chiarisce che il proprio Gruppo opererà per una modifica radicale del provvedimento. Gli strumenti individuati dalla riforma contengono, infatti, istituti che, oltre ad alimentare la precarietà nell'occupazione, rischiano di comprimere diritti sociali faticosamente conquistati. Inoltre, non ritiene che le soluzioni proposte dal Governo possano ridurre il tasso di disoccupazione. Anzi, con la riduzione delle fattispecie per le quali è previsto il reintegro, si accrescerà il rischio dell'esclusione dal circuito lavorativo di un numero significativo di cittadini. Si riserva, in sede di discussione generale, di porre all'attenzione del Ministro alcune delicate questioni a carattere specifico.

Il senatore [ICHINO](#) (*PD*), riservandosi di intervenire più compiutamente in sede di discussione generale, segnala alla Commissione un aspetto della riforma, finora poco discusso, che attiene alla raccolta dei dati statistici. Il provvedimento in esame infatti, già nell'articolo 1, introduce un innovativo sistema di rilevazione e di fruizione delle evidenze che emergono dal mercato del lavoro: ogni singolo evento contrattuale, rilevato e reso in forma anonima, può consentire di calcolare in modo scientifico l'effetto di ciascuna norma ed innovazione legislativa. Tale forma di monitoraggio è stata nel passato inopportunosamente ostacolata con obiezioni correlate alle esigenze di tutela della *privacy*; va invece incoraggiata e controllata la funzione di raccolta ed aggregazione dei dati affidata all'INPS, come anche la funzione di vigilanza di competenza del Ministero del lavoro.

Osserva, inoltre, che il disegno di legge inaugura una positiva svolta sui temi della crisi occupazionale, apprezzando in particolare non solo il superamento della Cassa integrazione "a perdere", che rappresenta un danno per tutte le parti sociali, ma anche la possibilità per le piccole aziende di giungere a modifiche della propria consistenza di personale. Il problema, assai serio, si è palesato nella sua complessità in sede giudiziale, ove il magistrato, chiamato a valutare la legittimità di un licenziamento, è portato a prendere in considerazione solo alcuni indici empirici, quali l'esistenza di una difficoltà economica dell'azienda oppure l'effettiva soppressione del posto di lavoro controverso. Tali indici appaiono piuttosto rozzi, anche perché non esiste una vera distinzione concettuale tra sostituzione del lavoratore e soppressione del posto.

Ritiene che la tecnica, diffusa in altri Paesi, della *liability rule* sia una regola di civiltà giuridica assai più efficace della *property rule*. Il controllo del giudice, pur se fondamentale, deve essere filtrato attraverso i fattori di costo per l'impresa: la "proprietà del posto" di lavoro limita la possibilità per le piccole e medie imprese di crescere ed evolversi.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

La senatrice [GHEDINI](#) (*PD*) chiede chiarimenti sulla scansione temporale che, in prospettiva, sarà data alla discussione generale e sulla formalizzazione dell'elenco delle audizioni da svolgere, delle quali si è iniziato a discutere nella seduta dell'Ufficio di Presidenza di ieri.

Il senatore [NEROZZI](#) (PD) auspica che non siano svolti anzitempo interventi di discussione generale del provvedimento.

Il [PRESIDENTE](#) informa che la definizione completa dei soggetti da audire avrà luogo nel corso di un ulteriore Ufficio di Presidenza della Commissione, che si svolgerà questo pomeriggio, al termine della seduta pomeridiana della Commissione, convocata per le ore 15,15. *La seduta termina alle ore 11.*