



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica

XI Commissione Lavoro e Previdenza sociale

Audizione su

Atti del Governo n. 134 (Schema di decreto legislativo in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti) e n. 135 (Schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali e ricollocazione dei lavoratori disoccupati)

Viale del Caravaggio 84 - 00147 - Roma

e-mail: segreteriapresidente@consulentidellavoro.it - internet: www.consulentidellavoro.it



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

ATTO DEL GOVERNO N. 134

(Schema di decreto legislativo in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti)

1. Premessa

La legge delega n. 183/2014, all'art. 1 comma 7 lett. c) stabilisce che l'attività legislativa del Governo dovrà essere ispirata alle seguenti direttive: *“previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento”*.

I contenuti dello schema di decreto legislativo sono in linea con le previsioni della legge delega anche se riteniamo sia opportuno precisare alcune particolarità che nel corso dell'applicazione potrebbero ingenerare delle incertezze non utili al raggiungimento delle finalità della norma.

2. Ambito di applicazione



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Il decreto trova applicazione per i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

In relazione ai **contenuti del decreto** e in base ad una **interpretazione sistematica**, la nuova disciplina si deve ritenere applicabile anche ai dipendenti del pubblico impiego.

La circostanza che il decreto sulle tutele crescenti non preveda una specifica esclusione dei dipendenti pubblici consente la piena efficacia dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (testo unico per il pubblico impiego) il quale opera un rinvio generale alle leggi sui rapporti di lavoro privati (salvo che vi sia una specifica disciplina della materia per il settore pubblico). Lo stesso d.lgs. n. 165/2001, in altra parte del testo (art. 51, comma 2), conferma tale impostazione stabilendo che *“la legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti”*.

Da un punto di **vista sistematico**, la stessa disciplina dei licenziamenti contenuta nella Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ove era richiamata la necessità di una “armonizzazione” tra settore pubblico e settore privato, (art. 1, commi 7 e 8 *“7. Le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive*



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

modificazioni, incoerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo.

*8. Al fine dell'applicazione del comma 7 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche") è stata invece ritenuta direttamente applicabile anche al settore pubblico proprio in virtù del rinvio mobile operato dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (così la giurisprudenza nettamente maggioritaria: v., tra le molte, Trib. Perugia 9 novembre 2012, Trib. Ancona 13 gennaio 2013; Trib. Santa Maria Capua Vetere 2 aprile 2013, in *Lav. giur.*, n. 6/2013, p. 624).*

Resta evidente che laddove la volontà del Governo sia quella di escludere i pubblici dipendenti dall'ambito di applicazione del decreto, sarà necessario introdurre una specifica previsione di esclusione. Resta fermo che non si comprenderebbero i motivi di esclusione di questo settore che rischierebbe di creare una ingiustificata differenziazione dei trattamenti.

3. Licenziamenti nulli



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

- 3.1 Un primo profilo di criticità nell'affrontare questo argomento riguarda il campo di applicazione dell'articolo 2 del decreto. Ed in particolare è opportuno chiarire se gli effetti della nullità del licenziamento si applichino anche alle aziende con una dimensione inferiore ai 16 dipendenti.
- 3.2 Andrebbe chiarito quale regime trova applicazione per il dirigente che subisce un licenziamento discriminatorio atteso che questa tipologia di rapporti é esclusa dal campo di applicazione della riforma.
- 3.3 Il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro ritiene che gli "altri" casi di nullità individuati dalla norma siano quelli riferiti all'articolo 18 della legge n. 300/1970. Andrebbe chiarito tuttavia, se esistono casi di nullità sottratti al regime descritto dall'art. 2.

4 Il licenziamento disciplinare

La materia dei licenziamenti disciplinari è quella più interessata ai cambiamenti rispetto alle disposizioni precedenti. Quindi appare opportuno chiarire gli aspetti di seguito riportati:

- 4.1 Nella fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 3, è necessario precisare che vanno ricomprese anche quelle ipotesi di licenziamento che si caratterizzano,fermo restando la



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

sussistenza del fatto materiale, per una sostanziale sproporzione tra il fatto accertato e la sanzione applicata.

4.2 Nella ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 3, secondo la quale la tutela reintegratoria deve riconoscersi esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, il Giudice deve limitarsi a verificare la sussistenza e/o insussistenza del fatto materiale e quindi riconoscere la tutela reintegratoria anche in riferimento a quelle situazioni nelle quali, seppur sussistente, il fatto materiale risulti essere comunque di nessuna o di lieve dannosità nel contesto aziendale?

4.3 L'art. 3 comma 2 sembra introdurre un nuovo ambito processuale laddove richiede che l'insussistenza del fatto materiale venga dimostrata direttamente in giudizio. Spetta dunque al lavoratore l'onere di provare l'insussistenza del fatto materiale?

4.4 Nell'art. 3 comma 2 il legislatore si limita ad indicare che il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione. Andrebbe chiarito sul piano normativo quale sia il regime sanzionatorio applicabile sui contributi previdenziali, se



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

questi ultimi devono comunque essere considerati in una logica di differenziale contributivo, allorquando il lavoratore abbia svolto altra attività lavorativa durante il tempo successivo alla reintegra.

5 Il licenziamento economico e la conciliazione volontaria

L'art. 3 del decreto stabilisce che se il licenziamento per giustificato motivo oggettivo è illegittimo *“il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità”*.

Come era avvenuto con la legge n. 92/2012 il legislatore non tocca i presupposti sostanziali del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che dunque rimangono quelli di sempre: la sussistenza della ragione produttiva e organizzativa (art. 3 l. n. 604/1966) e il nesso di causalità di tale ragione con la posizione soppressa; il c.d. *repechage*; l'eventuale applicazione dei criteri di scelta.

Viene invece modificato l'apparato sanzionatorio in caso di licenziamento economico illegittimo. Tuttavia, è indispensabile superare sul piano normativo alcune incertezze applicative e, più precisamente :



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

- 5.1 Se il licenziamento illegittimo motivato per il superamento del periodo di comporto per i neo assunti rientri nella disciplina delle tutele crescenti.
- 5.2 Se il licenziamento per scarso rendimento del lavoratore neo assunto rientri nelle tutele crescenti.
- 5.3 Quale disciplina si applichi al licenziamento per mancato superamento della prova del lavoratore neo assunto.
- 5.4 E' possibile conciliare con lo stesso verbale sia licenziamenti a tutele crescenti che altre rivendicazioni (ad es. differenze retributive)? Oppure è necessario redigere due distinti verbali conciliativi?
- 5.5 E' possibile godere dei benefici di legge(esenzione fiscale e contributiva) se si deroga ad alcune modalità previste dalla legge, come ad esempio:tempo della proposta(60 giorni dal licenziamento), entità dell'importo offerto(una mensilità per anno da 2 a 18 mensilità al massimo) e modalità di pagamento(assegno circolare contestuale), titoli di rinunzie?



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

ATTO DEL GOVERNO N. 135

**(Schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali
e ricollocazione dei lavoratori disoccupati)**

Con lo schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali e ricollocazione dei lavoratori disoccupati si attua la delega dall'art. 1 comma 2 della Legge n. 183/2014 ovvero agendo sulla tematica degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.

Il dichiarato obiettivo è quello di unificare la disciplina relativa ai trattamenti ordinari e brevi di naspi universalizzando la prestazione di sostegno garantendo così tutele di maggior durata ai lavoratori con carriere contributive più rilevanti.

In via generale si precisa che gli oneri contributivi previsti per il finanziamento di naspi e mini naspi rimangono identici anche per le nuove prestazioni previste dallo schema di decreto legislativo.

Gli strumenti individuabili all'interno del decreto sono:

- ✓ la Nuova Assicurazione per l'Impiego (aspi)
- ✓ l'Assegno di Disoccupazione (ASDI)
- ✓ l'Indennità di Disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto (DIS-COLL).

La Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego sostituirà, per gli eventi di disoccupazione decorrenti dal 1° maggio 2015, i trattamenti oggi riconosciuti ai lavoratori



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

dipendenti ovvero naspi e Mini naspi, i quali pertanto opereranno solo sino alle cessazioni intervenute alla fine di aprile 2015.

Pertanto, la nuova disciplina trova applicazione con riferimento ai contratti di lavoro interrotti dal 30 aprile 2015 (ultimo giorno giuridico del rapporto).

Destinatari della prestazione saranno i lavoratori subordinati, ivi compresi gli apprendisti (vedi *infra* par. 1), e i soci lavoratori delle cooperative e il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato.

L'intento di semplificare e di ampliare gli istituti preposti alla tutela previdenziale dell'evento disoccupazione involontaria ha reso opportuno un nuovo sistema di norme segnatamente in materia di requisiti, misura e durata della prestazione.

Non essendo modificato il sistema di finanziamento della aspi ci si chiede se, in caso di stabilizzazione di un contratto a tempo determinato, continui ad essere restituito il contributo addizionale pari all'1,40% così come previsto dall'art. 2 c. 30 L. n.92/2012

I requisiti

L'art. 3 del decreto stabilisce i requisiti per il diritto di accesso alla prestazione previdenziale aspi.

Nel particolare essi, **da verificarsi in maniera congiunta**, sono:

1. Essere in stato di disoccupazione art 1 c.2 letta c) DLgs n. 181 del 2000 ;
2. Possano far valere nei 4 anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione almeno 13 settimane di contribuzione;
3. Possano far valere 30 giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Rispetto al punto 1), si rinviene come una condizione necessaria per ottenere la prestazione sia necessariamente quella di essere un soggetto che, dopo aver perso un posto di lavoro, è alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi ovvero quello di essere un disoccupato di lunga durata. Sul punto appare opportuno precisare che ai fini della prestazione lo stato della disoccupazione prescinde dalla durata dei 12 mesi così come già avviene in riferimento all'naspi e alla mini naspi secondo le previsioni dell'art. 2 c. 4 L. 92/2012. Tale modifica dovrebbe essere necessariamente estesa anche negli altri punti del decreto in cui appare il medesimo richiamo normativo.

Rispetto al punto 3) preme evidenziare come la locuzione "lavoro effettivo" dovrebbe essere soddisfatto attraverso la sommatoria di più rapporti di lavoro.

Valutare l'opportunità di chiarire il rispetto di questo requisito con riferimento ai rapporti part-time.

Si ritiene che continueranno a dare diritto alla prestazione le dimissioni qualora avvengano:

- durante il periodo tutelato di maternità (da 300 giorni prima della data presunta del parto e fino al compimento del primo anno di vita del figlio);
- per giusta causa secondo quanto indicato, a titolo esemplificativo, dalla circolare n. 163 del 20 ottobre 2003 qualora motivate:
 1. dal mancato pagamento della retribuzione;
 2. dall'aver subito molestie sessuali nei luoghi di lavoro;
 3. dalle modificazioni peggiorative delle mansioni lavorative;
 4. dal c.d. mobbing;
 5. dalle notevoli variazioni delle condizioni di lavoro a seguito di cessione ad altre



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

- persone (fisiche o giuridiche) dell'azienda;
6. dallo spostamento del lavoratore da una sede ad un'altra, senza che sussistano le "comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive" previste dall'art. 2103 codice civile;
 7. dal comportamento ingiurioso posto in essere dal superiore gerarchico nei confronti del dipendente.

Infine, va valutata l'opportunità di riconoscere l'indennità di disoccupazione anche ai lavoratori che aderiscono alla conciliazione prevista per il contratto a tutele crescenti di cui all'art. 6 dello schema di decreto legislativo in materia di ammortizzatori sociali e ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

Complessivamente, le condizioni di accesso alla nuova prestazione aspi risultano meno restrittive rispetto al precedente combinato ASpI-miniASpI.

Non sono infatti più richieste le due annualità di anzianità assicurativa e soprattutto le 13 settimane di accredito contributivo vengono ricercate nelle ultime quattro annualità e non negli ultimi 12 mesi come previsto per l'accesso alla mini ASpI.

L'art. 8 del decreto rende strutturali le misure inerenti all'anticipo dell'indennità in un'unica soluzione al fine di avviare una attività di lavoro autonomo o di impresa individuale o per associarsi in cooperativa, cosa che nel precedente impianto normativo era prevista in via sperimentale fino al 2015.

La misura della prestazione

Le modalità di determinazione della misura della prestazione sono le stesse di quelle precedentemente previste dall'art. 2 commi 6-9 della legge 92 del 2012.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Ciò che è stato innovato rispetto al passato è l'importo del massimale e il sistema delle penalizzazioni (il periodo di ricerca delle retribuzioni non più biennale ma quadriennale è una innovazione trascurabile).

In particolare il massimale è stato notevolmente incrementato. Si è passati infatti da un valore di 1.169 euro (ottenuto mediante rivalutazione al 2015 con coefficiente provvisorio dello 0,30%) al valore di 1.300 euro.

Le penalizzazioni sono state rese maggiormente proporzionali al numero delle mensilità di godimento della prestazione, con significativi scostamenti dal precedente impianto dove trovavano applicazione solo dopo la sesta e la dodicesima mensilità di fruizione, in entrambi i casi nella misura fissa del 15 %.

Il nuovo sistema delle penalizzazioni, rispondente all'esigenza di incentivare comportamenti attivi nel periodo di disoccupazione, fa in modo che l'indennità NASpI rispetto alla precedente subisce una inferiore decurtazione in presenza di ridotte mensilità di fruizione, e una più gravosa decurtazione in presenza di elevate mensilità di fruizione.

Significative novità sono state introdotte riguardo alle modalità di determinazione della contribuzione figurativa conseguente al perfezionamento del diritto di accesso all'indennità NASpI.

In particolare è stato previsto che le retribuzioni figurative di cui sopra non devono essere prese in considerazione qualora la retribuzione media pensionabile ottenuta con il computo di tali retribuzioni risulti di un importo inferiore alla retribuzione media pensionabile determinata tramite la mancata considerazione delle medesime retribuzioni.

La neutralizzazione opera esclusivamente nell'ambito della determinazione della retribuzione media pensionabile senza produrre alcun effetto nel sistema di calcolo



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

contributivo, in riferimento al quale la contribuzione figurativa, anche se accreditata in ragione di retribuzione figurative neutralizzate, assumerà piena valenza nel montante.

Valutare l'opportunità di indicare espressamente che la neutralizzazione non opera ai fini del diritto di accesso alla pensione.

In caso di assunzione di soggetto percettore di NASpI a tempo pieno e indeterminato, valutare l'opportunità di coordinare il testo con la previsione che consente al datore di lavoro di beneficiare di un incentivo (art. 7 c. 5 lett b) D.L n. 76/2013)

Compatibilità

Gli articoli 9 e 10 prevedono le norme di compatibilità e cumulabilità della NASpI con lo svolgimento di una attività di lavoro subordinato e autonomo.

Vengono di seguito esposte le fattispecie contemplate e i relativi effetti:

- 1) rapporto di lavoro subordinato superiore a 6 mesi con reddito annuo superiore a 8.145 euro: **decadenza dal diritto alla prestazione;**
- 2) rapporto di lavoro subordinato non superiore a 6 mesi, con reddito annuo superiore a 8.145 euro: **sospensione d'ufficio della prestazione per tutta la durata del rapporto di lavoro fino a un massimo di 6 mesi e rilevanza della contribuzione ai fini dei requisiti e della durata di una eventuale nuova prestazione;**
- 3) rapporto di lavoro subordinato, anche superiore a 6 mesi, con reddito annuo inferiore a 8.145 euro: **mantenimento della prestazione dietro apposita comunicazione all'INPS, entro un mese dall'inizio dell'attività, del reddito**



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

annuo previsto (pena la decadenza); l'indennità NASpI subirà una riduzione pari all'80% del reddito previsionale comunicato all'INPS.

- 4) titolarità di due o più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale e cessazione di uno dei due rapporti per cause rientranti tra quelle che danno diritto alla NASpI: è previsto il diritto di percepire la NASpI a condizione che il reddito annuo, preventivamente comunicato all'INPS entro un mese dalla domanda di prestazione pena la decadenza, non superi il limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. L'indennità NASpI subirà una riduzione pari all'80% del reddito previsionale comunicato all'INPS.

La contribuzione versata in forza dell'attività di lavoro subordinato non dà luogo ad accredito contributivo.

- 5) attività di lavoro autonomo con reddito non inferiore a 4.800 euro: **decadenza della prestazione ;**
- 6) attività di lavoro autonomo con reddito inferiore a 4.800 euro: **cumulabilità della prestazione con il reddito da lavoro autonomo e relativa riduzione dell'indennità NASpI pari all' 80% del reddito previsionale da comunicarsi all'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività, pena la decadenza del diritto all'indennità NASpI. Al momento della dichiarazione dei redditi viene operato il ricalcolo d'ufficio della riduzione di cui sopra.**

In questo caso la contribuzione previdenziale versata in forza dell'attività di lavoro autonomo non darà luogo ad alcun accredito contributivo .

In aggiunta alle cause di decadenza fin ora esposte, l'art. 11 ricomprende altre due cause quali il raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato e l'acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, a meno che in quest'ultimo caso non si opti per l'indennità NASpI.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

E' da segnalare che l'onere di una specifica comunicazione del reddito annuo previsionale non pare andare nella direzione della semplificazione, quantomeno nel caso del lavoro subordinato, in quanto non si può dimenticare che la comunicazione obbligatoria di attivazione della prestazione lavorativa (c.d. UNILAV) sia da considerare efficace nei confronti di tutti gli enti cui è indirizzato e contiene anche i dati utili alla determinazione del possibile reddito conseguibile.

Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto (DIS-COLL)

Riguardo ai requisiti di accesso, il nuovo istituto oltre ad essere svincolato dall'elemento reddituale (prima l'indennità non era riconosciuta per redditi dell'anno precedente superiori a 20.220 euro) non è sottoposto alla monocommittenza, richiesta nella sostituita indennità in riferimento all'anno precedente la presentazione della domanda (cfr. art. 2 comma 51 lett. a. L. 92/2012). Altresì non sono più richiesti i due mesi di disoccupazione nell'anno precedente la presentazione della domanda.

Senza dubbio il nuovo sistema dei requisiti rende meno restrittivo rispetto al passato l'accesso alla prestazione.