

# La solidarietà intergenerazionale tra *part time* e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013

di Maria Carmela Amorigi e Rosita Zucaro

## Il quadro generale di riferimento

Per arginare la disoccupazione giovanile, grave problema strutturale dell'attuale mercato del lavoro, una delle proposte avanzate dal neo Ministro Giovannini è l'introduzione della cd. "staffetta generazionale", intendendosi per essa una misura volta a promuovere, all'interno di una stessa impresa, l'inserimento lavorativo di un giovane in cambio della trasformazione del rapporto di lavoro da *full time* a *part-time* di un lavoratore prossimo alla pensione.

Non si tratta di una proposta originale. L'ordinamento del lavoro ha conosciuto diversi strumenti, aventi il medesimo obiettivo della "solidarietà generazionale", ancorché differenziandosi tra di essi per la diversa tecnica adottata: si pensi, per fare qualche esempio, trattandosi di argomenti affrontati in specifici contributi di questo Bollettino Speciale, alle agevolazioni contributive previste nel caso di pensionamento anticipato, attuato in sede di stipulazione del contratto di solidarietà offensivo di cui all'art. 2, comma 5, del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con modificazioni nella legge 30 ottobre 1984, n. 863 (cfr. M. SQUEGLIA, *I segnali di un rinnovato interesse sul contratto di solidarietà espansivo: le esperienze Ifoa ed Isola Verde Erboristerie*, in DRI, 2013, n. 2) o alla previsione dell'art. 13, co. 4, in materia di incentivi alla riduzione e alla rimodulazione degli orari di lavoro (e al lavoro a tempo parziale) di cui all'art. 13, della legge 24 giugno 1997, n. 196.

A ben vedere poi il tema era stato affrontato, senza particolari esiti sul piano normativo, anche dalla precedente legislatura, posteriormente all'emanazione del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni nella L. n. 214/2011, giungendo all'individuazione di diversi interventi che potevano in qualche modo favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro attraverso il circuito solidaristico e intergenerazionale (cfr. E. FORNERO, *Il Sole 24 ore*, 17 maggio 2012, 28).

La direzione intrapresa ha ricevuto consensi sul piano dottrinale, oltre che su quello politico: ad ottobre del 2012 è stato presentato alla Presidenza del Senato il DDL in materia di "*active ageing*", controfirmato, tra gli altri, dai Senatori P. Ichino e T. Treu (v. il contributo di F. SPEROTTI – G. TOLVE, *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di «staffetta intergenerazionale»*, in Boll. Speciale ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14 ) secondo cui si è ipotizzato: a) la possibilità di ridurre l'orario di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale per i lavoratori nel quinquennio precedente al pensionamento, con la previsione di un'agevolazione della copertura previdenziale per la parte che rimarrebbe altrimenti scoperta; b) l'introduzione di un incentivo alla assunzione di giovani in corrispondenza con la riduzione dell'orario dei lavoratori anziani; c) la possibilità di attivare un pensionamento parziale, in correlazione con la riduzione dell'orario; d) il riconoscimento di un incentivo all'assunzione con contratti di lavoro subordinato, costituito da uno sgravio contributivo totale e dall'estensione ad un anno del limite massimo di durata del periodo di prova per i lavoratori che sarebbero stati prossimi al pensionamento, secondo la disciplina in vigore

prima del decreto “Salva-Italia” del dicembre 2011 e non salvaguardati a norma del decreto stesso o di altri provvedimenti legislativi successivi; e) l’estensione ad essi di un congruo trattamento di disoccupazione.

Nel mentre del dibattito politico la contrattazione collettiva nazionale prima (ad esempio, il C.C.N.L. Chimici, il C.C.N.L. Energia e Petrolio, il CCNL Dirigenti e imprese di trasporto) e quella decentrata poi (tra gli altri Poste Italiane, Banca Intesa, Luxottica) hanno ravvivato nuovamente l’interesse intorno alla “staffetta intergenerazionale”, quale strumento in grado di conciliare le opposte esigenze del lavoratore anziano, desideroso di rallentare quantitativamente la propria attività lavorativa a fronte di garanzie retributive e contributive, e dell’azienda, interessata a reperire risorse economiche da destinare all’assunzione di giovani lavoratori.

Proseguendo sulla linea tracciata dalle relazioni industriali, schemi di solidarietà intergenerazionale sono stati così attivati in via sperimentale da alcune Regioni (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e, da ultimo, Campania) con la previsione di un efficace sistema incentivante a favore delle imprese alla presenza di alcune condizioni e di una specifica procedura.

In un clima di apparente consenso, ancorché con molte diverse sfumature, viene presentato il 21 marzo 2013 un disegno di legge dai Senatori Giorgio Santini e Rita Ghedini che pare costituire il punto di partenza dell’attuale Esecutivo per l’ingresso, si legge nella relazione introduttiva, “di forme, per un verso, di alleggerimento della prestazione lavorativa dei lavoratori anziani e, per un altro verso, di incentivi all’ingresso di lavoratori giovani, secondo percorsi di affiancamento e di tutoraggio funzionali al trasferimento intergenerazionale di competenze”.

Per raggiungere tali finalità, il disegno di legge elenca le misure volte al conseguimento delle stesse: a) un peculiare sistema di incentivo al *part-time* per l’accompagnamento alla pensione (il cd. “*part-time generazionale*”); b) il riconoscimento ai lavoratori anziani della possibilità di accesso ad un anticipo di pensione; c) l’introduzione di forme di solidarietà intergenerazionale per il trasferimento di competenze (la cd. “*staffetta intergenerazionale*”).

### **Il *part-time* per l’accompagnamento alla pensione e la previsione della duplice agevolazione**

Prima di analizzare la disciplina nel dettaglio, è opportuna una premessa in ordine al campo di applicazione del disegno di legge. Innanzitutto non riguarda il settore pubblico ma solo quello privato, rivolgendosi indistintamente a qualsiasi impresa senza la necessaria sussistenza di specifici requisiti dimensionali o di categoria.

Emerge, da subito, una ulteriore discrasia con quello che sembrava il percorso tracciato dalla Riforma Fornero in ordine alle misure rivolte agli *over 50*, sostanziatesi nella facoltà, offerta solo ad imprese “con più di quindici dipendenti”, di stipulare accordi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, al fine di agevolare l’uscita di lavoratori prossimi al collocamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata, in caso di eccedenze, accollandosene però la contribuzione nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro (sul già problematico raccordo tra l’allungamento dell’età pensionabile introdotto dalla precedente riforma delle pensioni e il pensionamento anticipato, si vedano le riflessioni di M. SQUEGLIA – L. TADINI, *L’improbabile raccordo tra riforma delle pensioni e riforma del lavoro negli ammortizzatori sociali e negli interventi in favore dei lavori anziani* in M. TIRABOSCHI – M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012, 368 e ss.).

All’art. 1 si introduce il cd. “*part-time generazionale*”: i lavoratori ai quali manchino non più di cinque anni alla pensione anticipata o di vecchiaia “possano concordare” con la parte datoriale la trasformazione del rapporto di lavoro da *full in part-time* (orizzontale, verticale o misto), attraverso la sottoscrizione di un atto i cui requisiti sono la data certa, le modalità di espletamento della prestazione, anche con clausole elastiche o flessibili riferite alla settimana o al mese.

Nella disposizione viene precisato che non si fa applicazione del disposto degli artt. 2, comma 2 (forma e contenuti del contratto di lavoro a tempo parziale), 3 commi 2, 7, 8 e 9 (modalità del rapporto di lavoro a tempo parziale, lavoro supplementare, lavoro straordinario e clausole

elastiche), 5, commi 2 e 3 (tutela e incentivazione del rapporto di lavoro a tempo parziale) e 8, commi 2, 2 – bis e 3 (sanzioni), del D.Lgs. 25 febbraio 2000 n. 61 di lavoro a tempo parziale. Ciò significa che ai fini della validità dell'accordo così sottoscritto pare essere sufficiente il rispetto dei requisiti essenziali di cui all'art. 1, non essendo consentita al lavoratore la facoltà di esprimere, in base ai casi previsti dalla contrattazione collettiva, un ripensamento sul consenso espresso in sede di apposizione delle clausole flessibili o elastiche (art. 3, comma 7, D.Lgs. 25 febbraio 2000 n. 61, recentemente oggetto di modifica da parte della legge 28 giugno 2012, n. 92). Così come non trova applicazione il riformato comma 9, dell'art. 3, D.Lgs. 25 febbraio 2000 n. 61 che ha introdotto, a favore di alcune tipologie di lavoratori dipendenti, la facoltà di revocare il consenso, precedentemente espresso, in ordine all'apposizione delle clausole elastiche o flessibili. Tale previsione si collega presumibilmente alla circostanza che il rapporto di lavoro del lavoratore anziano dovrebbe essere legato a quello di un lavoratore giovane e quindi ove fosse concessa tale facoltà, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, la revoca della precedente manifestazione di volontà potrebbe ripercuotersi sul percorso instaurato di auspicabile e produttivo passaggio di competenze tra i due.

Resta invece ferma l'applicazione dell'art. 5, comma 1, D.Lgs. 61/2000, ossia il rifiuto di un lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale non costituisce giustificato motivo di licenziamento.

Inoltre, il richiamo espresso all'articolo comporta la necessità di convalida dinanzi alla DPL competente anche dell'accordo, indicato nel DDL in commento, trattandosi in punto di diritto di una conversione di rapporto di lavoro da *full-time* a *part-time*. Pare condivisibile tale precisazione, in quanto trattandosi di accordi stipulati *inter partes* tra lavoratore e datore, è opportuna la previsione di forme di convalida dinanzi ad enti che possano attestare la genuinità del consenso del lavoratore, scevro da eventuali pressioni da parte dell'azienda, operando altresì anche un controllo di conformità rispetto ai requisiti di legge. Ad ogni buon conto, è evidente che il carattere volontario e non obbligatorio di procedere alla sottoscrizione dell'accordo, alla presenza dei descritti requisiti soggettivi, non può non far sollevare dubbi, in linea con l'esperienza del passato, circa le effettive adesioni che vi saranno.

Al comma 3, si disciplina la prima misura attraverso la quale si vorrebbe rendere appetibile per i lavoratori anziani in possesso dei requisiti il passaggio al *part-time*: la possibilità di integrare i versamenti contributivi, sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale previsto dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, senza essere gravati da oneri aggiuntivi.

Tuttavia, per accordo individuale o collettivo l'integrazione può essere posta anche a carico del datore di lavoro, senza alcun onere fiscale e contributivo aggiuntivo e senza che possa dar luogo ad incidenze o ricalcoli in relazione al TFR o a qualsiasi altra voce retributiva.

La norma non fa riferimento ad un determinato livello di contrattazione o ad una certa rappresentatività sindacale, lasciando intendere che sul punto le parti possano liberamente intervenire.

All'art. 2 viene prevista la seconda forma di incentivo: i lavoratori possono accedere, a seguito di ulteriore opzione presentata alla sede provinciale competente dell'INPS, ad un anticipo di pensione, erogato in rate mensili, per tredici mensilità, con decorrenza dalla data d'inizio della prestazione a tempo parziale e che verranno "scontati" entro quindici anni dalla data di pensionamento.

La norma riecheggia una previsione simile introdotta già a metà degli anni '90 nel pubblico impiego, specificatamente per il personale della scuola (per un approfondimento v. F. SPEROTTI – G. TOLVE, *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di «staffetta intergenerazionale»*, in Boll. Speciale ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14).

E' di tutta evidenza allora che l'integrazione "economica" dei contributi, dalla quale discenderebbe la copertura figurativa delle ore, sino a concorrenza dell'orario normale di lavoro, posta a carico dell'azienda o del lavoratore, non può che costituire un ostacolo, non marginale, all'effettiva applicazione della norma.

Altro impedimento che emerge *ictu oculi* è la diminuzione della retribuzione, che rende poco incentivante lo strumento del *part time* generazionale per il lavoratore anziano abituato ad un determinato tenore di vita, oltretutto in un periodo di crisi economica, o comunque alimentando probabili sconfinamenti nel lavoro sommerso.

Va però evidenziato che, in alcuni casi, potrebbe esserci una convenienza “sociale” del lavoratore nell’aver più tempo libero da investire nel “welfare familiare”, accudendo un parente malato o un neonato, con un risparmio netto in asilo o *babysitting* per la famiglia, che potrebbe compensare la perdita economica derivante dalla riduzione dello stipendio. In questo senso però la misura potrebbe più che altro interessare uno stesso nucleo familiare in un passaggio generazionale tra padri e figli. La facoltà potrebbe essere ritenuta quindi poco vantaggiosa almeno per una parte che, a nostro avviso, non pare marginale, dei lavoratori. Inoltre, a trarne beneficio “liberandosi” di lavoratori anziani, sembrerebbero essere le grandi aziende (e naturalmente i lavoratori con retribuzioni medio-alte), ma non le PMI di cui il nostro paese è “costellato” e che generalmente non hanno il medesimo interesse, ma tendono per converso a trattenere (e ritardare) la forza lavoro altamente qualificata.

### **La “staffetta generazionale”**

All’art. 3 viene disciplinata la misura perno fondamentale della *ratio* sottesa al disegno di legge, attraverso cui si intende raggiungere l’altro dichiarato fine: l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

La misura, comunemente definita “staffetta generazionale”, si sostanzia in un accordo per la riduzione dell’orario di lavoro e la cui integrazione contributiva è posta a carico della fiscalità generale, nei limiti delle risorse pubbliche a tal fine disponibili, a condizione che, per ciascun lavoratore anziano, il datore di lavoro proceda, anche in deroga alle vigenti disposizioni, all’assunzione di un giovane di età inferiore a ventinove anni, con un contratto di apprendistato, ovvero di un giovane di età non superiore a trentacinque anni, con contratto a tempo indeterminato.

Viene quindi normata la solidarietà intergenerazionale che si articola in senso inverso rispetto al “patto generazionale” a fondamento dell’attuale sistema di finanziamento delle pensioni “a ripartizione”. Infatti, laddove in quest’ultimo i padri trasferiscono sui figli la sostenibilità dell’attuale sistema previdenziale, con la solidarietà in esame si attua un meccanismo che dovrebbe essere inverso: ora sono i figli che lasciano ai padri il compito di provvedere al loro futuro.

Ma con una precisazione. Quella che pare essere un apprezzabile rovesciamento dell’accordo iniziale tra le generazioni finisce per tradursi in un patto asimmetrico e, forse neanche condiviso. Difatti, anche a volere ammettere che la staffetta induca a mantenere nel mercato del lavoro il lavoratore anziano, accompagnandolo in modo più blando al pensionamento, la soluzione proposta si muove nella direzione opposta, da un lato, alle politiche europee che incentivano il mantenimento al lavoro dei soggetti più anziani (cfr. a riguardo le indicazioni contenute nel *Green Paper* del 7 luglio 2010), dall’altro alle norme contenute nel D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni nella L. n. 214/2011.

Ad ogni modo, dalla lettera della norma si evince che gli accordi con cui verrebbe posta in essere la “staffetta generazionale” sono individuali, stipulati *inter partes* tra datore di lavoro e lavoratore.

La quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura corrispondente a quella prevista per gli apprendisti, dal mese successivo a quello di decorrenza del contratto del lavoratore giovane e fino alla data di pensionamento effettivo del lavoratore anziano, per un periodo massimo di tre anni. Al termine del periodo incentivato ai fini contributivi, e in proporzione alla durata dello stesso, i lavoratori devono aver acquisito una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, in forza di formazione o addestramento professionale operato anche attraverso il diretto affiancamento del medesimo lavoratore anziano ovvero di altro lavoratore con mansioni di *tutor*, cui spetta anche verificare i progressi nell’apprendimento professionale, relazionando in merito alla direzione aziendale.

La disciplina non è immune da incertezze interpretative, oltre ad evidenziare un'evidente contraddittorietà di fondo.

In primo luogo, è dato segnalare l'alternativa offerta alla parte datoriale di scegliere *il tutor* che affianchi il giovane lavoratore neo assunto. Potrà rivestire tale posizione il pensionando, ma anche un altro lavoratore occupato nell'azienda. Viene dunque meno il principio della valorizzazione dell'esperienza professionale del soggetto anziano che si presume dovrebbe essere in possesso di un bagaglio di conoscenze professionali tali da essere trasmesse al lavoratore giovane.

Peraltro, nel testo è precisato che il datore di lavoro, in attuazione della solidarietà intergenerazionale, nell'assumere un apprendista o un giovane di età non superiore ai 35 anni possa procedere anche in deroga alle vigenti disposizioni, avendo quindi un ambito d'intervento particolarmente ampio, in quanto sulla base della norma sembrerebbe potersi derogare a tutta la disciplina di legge in materia (p.e. in materia di apprendistato la percentuale di stabilizzazione, la durata minima, ecc.). Ciò sembrerebbe in contrasto con l'obiettivo dichiarato di favorire l'ingresso dei giovani - se pur reso in una formula meno forte, rispetto a quella di contrasto alla disoccupazione giovanile, creando occupazione di qualità - favorendo più che altro le imprese nell'avvalersi di forza lavoro a più basso costo, senza creare nei fatti un aumento dei livelli di occupazione.

In merito alla tipologia di contratto che potrebbe essere sottoscritto per attuare la misura della staffetta generazionale, qualche commentatore (G. SARACINO, *Staffetta generazionale: quale contratto di lavoro?*, Diritto24, Il Sole 24 Ore, 20 maggio 2013) ha avanzato l'ipotesi del *job sharing* (o lavoro ripartito) introdotto nel nostro ordinamento dal D.lgs. n. 276 del 2003, mediante il quale due (o più) lavoratori condividono un'unica obbligazione contrattuale, obbligandosi solidalmente all'adempimento dell'intera prestazione, previsione che fino ad oggi ha trovato scarsa applicazione.

Ad ogni modo, la norma appare viziata da incoerenza rispetto a quanto previsto dalla contrattazione per l'apprendistato, oltre ad essere probabile fonte di contenzioso rispetto al concetto di adeguatezza del profilo da acquisire. Il riferimento alla professionalità di «pari livello» non si ritiene possa essere interpretata come livello di inquadramento contrattuale, in quanto entrerebbe così in maniera esogena nell'organizzazione del lavoro che spetta, invece, esclusivamente al datore di lavoro. La norma dovrebbe quindi chiarire se il giovane assunto possa essere inquadrato per profili professionali diversi da quelli del lavoratore più anziano, purché afferenti al comparto e alle mansioni da quest'ultimo svolte per consentire il trasferimento delle conoscenze, così come previsto dalle finalità del disegno di legge. Sarebbe opportuno poi che l'eventuale *tutor* possa essere identificato con una funzione presente in azienda; senza la necessaria indicazione del nominativo, onde evitare il ripetersi delle difficoltà già emerse in precedenza nella disciplina dell'apprendistato e risolte con l'introduzione del referente aziendale.

Al momento dell'assunzione viene predisposto dall'impresa un piano formativo individuale, recante il nominativo del lavoratore designato quale *tutor* e l'individuazione dell'obiettivo professionale da conseguire, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria o da specifici provvedimenti della direzioni regionali del lavoro. Tale piano deve essere comunicato al lavoratore nel termine di quindici giorni dall'inizio della prestazione.

Per rendere cogente la disciplina, attesa l'importanza che l'aspetto formativo rivestirebbe in questo tipo di misura, costituendone parte integrante della *ratio*, sono previste misure sanzionatorie a carico del datore di lavoro. Da un lato, l'art. 3, comma 1, sancisce espressamente che “[...]per la riduzione dell'orario di lavoro stipulato ai sensi dell'articolo 1, l'integrazione contributiva di cui al comma 4 del medesimo articolo può essere posta a carico della fiscalità generale, nei limiti delle risorse e con le procedure di cui agli articoli 4 e 5[...]”. Ciò significa che l'integrazione è corrisposta, a fronte non solo dell'assunzione del giovane lavoratore, ma deve necessariamente ricollegarsi al *training* professionale e alla predisposizione del piano formativo, anche sulla base delle indicazioni rivenienti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria o da specifici provvedimenti della direzioni regionali del lavoro.

Dall'altro lato, l'art. 3, comma 5, stabilisce a carico della parte datoriale un risarcimento cui ha diritto il lavoratore, il cui importo è pari ad un decimo della retribuzione netta mensile globale di fatto per ogni mese di lavoro per il quale vi sia stato riconoscimento di benefici contributivi, qualora l'attività di formazione sia risultata, per fatto dell'impresa, del tutto inidonea alla sua maturazione professionale.

Si aggiunga che dal testo della norma non si evince come tale verifica debba essere espletata.

Inoltre l'ammontare non sembra essere graduabile a seconda, ad esempio, di obiettivi formativi più o meno raggiunti, ma indicato in maniera *standard*.

Infine, si solleva un'ulteriore perplessità. Trattandosi di accordi stipulati *inter partes* tra lavoratore e datore, si ritiene opportuno che venga espressamente prevista la necessità di una specifica convalida dinanzi alle Direzioni Provinciali del lavoro territorialmente competenti o ad enti similari che possano attestare la genuinità del consenso del lavoratore, scevro da eventuali pressioni da parte dell'azienda, operando altresì anche un controllo di conformità rispetto ai requisiti di legge.

Infine, la norma ha una formulazione che reca incertezza laddove non chiarisce se l'incentivo operi solo con assunzioni *full-time* o anche *part-time* per la copertura del differenziale delle ore, determinato dalla conversione a tempo parziale del rapporto di lavoro dell'anziano.

### **Il finanziamento degli incentivi: la creazione di un Fondo *ad hoc***

Gli incentivi previsti dal disegno di legge dovrebbero essere finanziati da un fondo *ad hoc*, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, denominato «Fondo nazionale a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale». La copertura finanziaria valutata in 500 milioni di euro viene posta a carico del «Fondo per interventi urgenti ed indifferibili», mentre per gli anni successivi è rimessa alla legge annuale di stabilità.

La descritta norma suscita diverse perplessità in quanto il suo finanziamento dovrà avvenire con ingenti risorse pubbliche che possono trovare giustificazione, considerato anche il periodo di grave crisi economica, dallo loro finalizzazione ad interventi che abbiano effettive e solide garanzie circa il raggiungimento dell'obiettivo. Pertanto, attesa la natura sperimentale della misura sarebbe opportuno contenere la dotazione iniziale magari ad 1/5 dell'importo indicato, al fine di misurarne previamente le effettive potenzialità.

Un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dovrà definire le modalità di attuazione della stessa, *in primis* con riguardo: alla determinazione del limite massimo numerico dei soggetti ammessi alla concessione degli incentivi di cui agli artt. 1, 2 e 3, nel limite delle risorse disponibili a valere sul citato Fondo; gli oneri informativi e dichiaratori a carico dei lavoratori e delle imprese; nonché le modalità per l'esercizio del diritto al risarcimento in caso di formazione inadeguata. Il monitoraggio delle domande presentate dai soggetti che intendono avvalersi degli incentivi è affidato agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria. Nel caso in cui risulti raggiunto il limite numerico per l'anno in corso, gli stessi enti non dovranno prendere in esame ulteriori domande e saranno tenuti a darne tempestiva comunicazione alle imprese e ai lavoratori interessati. Quindi, la concreta operatività del dettato normativo qui in commento, è rimessa ad un decreto interministeriale da adottarsi nell'arco di un termine che, per quanto ristretto, è di carattere ordinatorio e non perentorio, con l'evidente allungamento di tempi che ciò può comportare.

### **Riflessioni conclusive**

Come si è visto, il raggiungimento degli obiettivi posti dal disegno di legge poggia sull'utilizzo della tecnica incentivante, la quale negli anni ha dimostrato che, sebbene funzionale alla soluzione di questioni specifiche legate alla durata o alla distribuzione dell'occupazione, non è detto, però, possa rappresentare una soluzione valida per il superamento di problemi di ordine strutturale, come

appunto la disoccupazione giovanile. Inoltre, gli incentivi consentono sì un trasferimento o una riduzione di costo per l'impresa, ma non sempre sono in grado di creare occupazione addizionale. Analizzando l'intervento nel complesso, emerge che nel perseguire l'intento di creare nuova occupazione per i giovani, si corre il rischio di ridurre le tutele dei lavoratori anziani, dando sempre meno valore all'esperienza maturata (sui possibili profili discriminatori della misura della staffetta generazionale, si veda H.HEJNE – R. ZUCARO, *La staffetta giovani-anziani e la discriminazione per età*, in Boll. Speciale ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14).

Le aziende, specie quelle di più grandi dimensioni, hanno un indubbio interesse ad assumere un lavoratore giovane, non tanto perché possa essere più o meno produttivo, ma con maggiore probabilità perché costa di meno rispetto al lavoratore anziano e non ha gli scatti di anzianità imposti dalla contrattazione sindacale, ossia gli aumenti retributivi determinati dallo scorrere del tempo e che non hanno alcun collegamento con la produttività (vedi F.FAZIO, *Will you still need me, When I'm sixty-four? – A proposito della artificiosa contrapposizione tra giovani e anziani nel mondo del lavoro*, in Boll. ADAPT, 14 maggio 2012, n. 18). In tal contesto la contrattazione collettiva potrebbe svolgere un ruolo chiave, attraverso la stipulazione di accordi su mansioni e scatti di anzianità che intervengano sugli automatismi e disciplinino la materia secondo le peculiarità del caso.

La proposta qui esaminata è, quindi, ben diversa dal modello francese, cui si ispira, in quanto il *contrat de génération* passa, invece, attraverso il sistema di relazioni industriali; dove il lavoratore anziano non converte il suo rapporto di lavoro da *full-time* in *part-time* e in cui, peraltro, sono già previsti sistemi di controllo di conformità ai requisiti di legge, dinanzi all'Amministrazione competente, degli accordi così sottoscritti (cfr. G. ALESSANDRI, *Il contrat de generation francese: la battaglia del Governo per l'impiego, in particolar modo, dei giovani*, in Boll. ADAPT, 4 febbraio 2013, n. 4 e in questo Bollettino speciale).

È evidente che, anche dalla finalità espressa orientata all'ingresso nel mercato di lavoratori giovani e non di creazione di occupazione di qualità, un intervento, che si affida esclusivamente ad una tecnica incentivante, non sia in grado di incidere fortemente su un problema come la disoccupazione giovanile, ma soltanto di offrire per così dire una "cura palliativa" a breve termine, dagli esiti comunque incerti, tenuto conto anche dell'attuazione su base volontaria, motivo per il quale nelle precedenti legislature azioni di tale portata hanno avuto un esito fallimentare. Ci si interroga dunque se gli ingenti fondi che verrebbero all'uopo stanziati non sarebbe forse più opportuno venissero investiti in altri interventi (come avanzato da M. DEL CONTE in F. BARBIERI, *Modello francese per rilanciare il lavoro dei giovani*, il Sole24ore, 13 maggio 2013; M. Ferrera, *L'illusione del patto fra generazioni*, il Corriere della Sera, 8 dicembre 2012; M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quali vantaggi e per chi?*, in Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18 e in questo Bollettino speciale), lasciando prima alla sperimentazione la verifica dell'effettiva efficacia della misura.

Per combattere la grave piaga della disoccupazione giovanile negli ultimi quindici anni si è sperimentato dagli incentivi agli sgravi fiscali, alle decontribuzioni, alla flessibilità con, purtroppo, risultati non sempre felici. Un fallimento in parte riconducibile al modo in cui sono stati concepiti e attuati i vari strumenti, ossia senza ponderate prognosi *ex ante* e, soprattutto, monitoraggi analitici *ex post*. Ma soprattutto, quello che sembra mancare è una strategia di fondo che sia capace di anticipare e stimolare la domanda di nuovi lavori da parte del sistema produttivo, di incentivare la formazione delle corrispondenti competenze da parte del sistema educativo e di gestire efficacemente la transizione scuola-lavoro. In fasi come queste, quindi, occorre ancor più attentamente ponderare le scelte di politica legislativa (cfr. M. SQUEGLIA, *Riforme senza progetto e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici*, in Boll. ADAPT, 14 maggio 2012, n. 18) e lo stanziamento degli esigui fondi pubblici, perché non ci si può permettere di sbagliare, ricorrendo a frettolose valutazioni.

**DDL Santini-Ghedini**  
21 marzo 2013

**Interventi per l'accesso flessibile e graduale alla pensione  
ai fini dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale**

Articolo	Contenuto	Criticità
<p><b>Part-time incentivato per l'accompagnamento alla pensione</b> (artt. 1-2): il cd. <i>parte time</i> generazionale</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I lavoratori ai quali manchino non più di 5 anni al pensionamento possono:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- stipulare un contratto <i>part-time</i></li> </ul> </li> <li>2. Duplice incentivo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-integrazione contributi senza alcun onere fiscale e aggiuntivo <b>a carico del lavoratore o del datore di lavoro</b>, per periodi non superiori a 5 anni;</li> <li>-facoltà di richiedere un anticipo di pensione erogato in ratei mensili, per 13 mensilità da scontare a decorrere dal pensionamento effettivo.</li> </ul> </li> </ol>	<p>La misura potrebbe consentire la riduzione del costo del lavoro per i lavoratori anziani, introducendo rapporti <i>part-time</i> flessibili e quindi in grado di essere adattati all'esigenze aziendali.</p> <p>Tuttavia il costo della contribuzione aggiuntiva a carico dell'azienda o del lavoratore, unitamente al carattere di adesione su base volontaria, potrebbe costituire un ostacolo all'effettiva applicazione della norma.</p>
<p><b>Solidarietà intergenerazionale</b> (art. 3): la cd. "staffetta intergenerazionale"</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivo al datore di lavoro se per ciascun lavoratore anziano che opti per il <i>part-time</i> assuma, anche in deroga alle vigenti disposizioni, un giovane di età inferiore ai 29 anni con apprendistato o di età non superiore a 35 anni con contratto a tempo indeterminato:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- esenzione dell'obbligo dell'integrazione contributiva, posta a carico della fiscalità generale, a condizione che, si proceda all'assunzione di un giovane di età.</li> <li>- in caso di assunzione di un <i>under 35</i> riduzione della contribuzione a carico del datore pari a quella stabilita per gli apprendisti, per un massimo di 3 anni</li> </ul> </li> <li>2. Il lavoratore giovane al termine del periodo incentivato deve acquisire una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano con l'affiancamento di un tutor individuato mediante un piano formativo</li> <li>3. Risarcimento al lavoratore in caso di inidoneità dell'attività di formazione a causa dell'impresa</li> </ol>	<p>Incertezze interpretative poiché dalla lettera della norma sembra potersi derogare a tutta la disciplina di legge in materia (p.e. per l'apprendistato: la percentuale di stabilizzazione, la durata minima, ecc.).</p> <p>Dubbi interpretativi determinati anche dal mancato chiarimento se l'incentivo operi anche con assunzioni <i>part-time</i> per la copertura del differenziale delle ore.</p> <p>Circa la disciplina della formazione, la norma appare incoerente con quanto previsto dalla contrattazione per l'apprendistato.</p> <p>Il riferimento alla professionalità di «pari livello» non si ritiene possa essere interpretato come livello di inquadramento contrattuale. La norma dovrebbe quindi chiarire se il giovane assunto possa essere inquadrato per profili professionali diversi da quelli del lavoratore più anziano, purché afferenti al comparto e alle mansioni da quest'ultimo svolte per consentire il trasferimento delle conoscenze.</p> <p>Probabile fonte di contenzioso rispetto al concetto di adeguatezza del profilo da acquisire.</p> <p>L'ammontare del risarcimento non sembra graduabile a seconda per esempio di obiettivi formativi più o meno raggiunti.</p>

<p><b>Fondo nazionale a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale</b> (artt. 4-6)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Il fondo è istituito presso il Ministero del lavoro con una dotazione iniziale di 500 milioni</li> <li>2. L'onere è posto a carico del Fondo interventi urgenti ed indifferibili. Per gli anni successivi la copertura è demandata alla legge di stabilità</li> </ol>	<p>Attesa la natura sperimentale della misura sarebbe opportuno contenere la dotazione iniziale magari ad 1/5, in modo da misurare l'effettivo gradimento dello strumento da parte dei lavoratori e delle imprese.</p>
<p><b>Decreto interministeriale di attuazione</b></p>	<p>Modalità di accesso agli incentivi sono demandate ad un decreto interministeriale attuativo da adottarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore con particolare riguardo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) determinazione del limite numerico dei soggetti ammessi alla concessione di ciascun tipo di incentivo;</li> <li>b) oneri informativo e dichiaratori a carico di lavoratori e imprese;</li> <li>c) modalità per l'esercizio del diritto al risarcimento</li> </ol>	<p>Rimessa la concreta operatività della misura ad un decreto attuativo i cui tempi di adozione non sono definiti essendo il riferimento ai due mesi di carattere prettamente ordinatorio</p>

***Maria Carmela Amorigi***

Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro ADAPT-CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

***Rosita Zucaro***

Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro ADAPT-CQIA  
Università degli Studi di Bergamo