

LE NUOVE LEGGI CIVILI

LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO

Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92
recante disposizioni in materia di riforma del mercato
del lavoro in una prospettiva di crescita

a cura di

MARIELLA MAGNANI - MICHELE TIRABOSCHI

int
CLICCA E SFOGLIA



GIUFFRÈ EDITORE

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Con la legge 28 giugno 2012, n. 92, intitolata *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, è giunta a compimento la riforma del lavoro dopo un serrato, e a tratti aspro, confronto tra governo, parti sociali e forze politiche. Mossa dall'esigenza di coniugare la flessibilità necessaria alla competitività delle imprese con la sicurezza nel mercato del lavoro a garanzia del reddito e della professionalità dei lavoratori, la riforma incide su temi centrali del diritto del lavoro: dalla cd. flessibilità in entrata, attraverso una riegolazione delle tipologie contrattuali, alla cd. flessibilità in uscita, attraverso la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, agli ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e cassa integrazione). Si aggiungano le disposizioni in materia di apprendimento permanente e tutela della genitorialità, per non parlare della delega in materia di partecipazione dei lavoratori.

Ne esce un quadro composito e complesso, già oggetto di differenti valutazioni ad opera della dottrina e degli operatori.

I contributi raccolti nel presente commentario costituiscono una prima interpretazione sistematica, al fine di fornire al lettore le coordinate concettuali e le più essenziali linee di indirizzo operativo per una ottimale gestione della transizione dal vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale. Delle disposizioni più controverse vengono così fornite le prime interpretazioni, con l'obiettivo di diminuire i costi sociali dell'incertezza e confrontarsi pragmaticamente con i problemi cruciali che affliggono il mondo del lavoro e l'occupazione.

MARIELLA MAGNANI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Pavia. Insegna anche Diritto sindacale comparato presso la LUISS ed è docente presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali istituita dall'Università degli Studi di Pavia e dall'Università Bocconi di Milano.

Condirettrice di *Diritto delle Relazioni Industriali*, è autrice di numerose pubblicazioni in materia di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale. Avvocato in Milano e in Pavia.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèz Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Coordinatore del Comitato Scientifico di ADAPT (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". Direttore responsabile di www.bollettinoadapt.it, sito internet dedicato alla promozione di una nuova cultura del lavoro.

È Direttore dell'*E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES* e condirettore di *Diritto delle Relazioni Industriali*.



Scopri all'interno come attivare la versione digitale del volume.

Per saperne di più consulta il sito www.bibliotecavolumi.giuffre.it

ISBN 88-14-16837-7



EURO 52,00
5555-39

7.

GLI INCENTIVI PER L'INCLUSIONE DELLE DONNE NEL MERCATO DEL LAVORO

ROBERTA CARAGNANO, NICOLA D'ERARIO

SOMMARIO: 1. Gli incentivi per le donne nel mercato del lavoro. – 2. Analisi, prospettive e qualche criticità dell'inclusione femminile nel mercato del lavoro *post* riforma. – 3. Nota bibliografica.

1. Gli incentivi per le donne nel mercato del lavoro

L'articolo 4 comma 11, della legge in commento contempla alcuni incentivi di natura economica per l'occupazione femminile.

I soggetti destinatari sono due: 1) «donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi» e 2) «donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti». Nel primo caso, la condizione per usufruire degli aiuti è risiedere in una delle regioni beneficiarie dei fondi strutturali e comunitari o rientrare nella condizione di lavoratore «svantaggiato» ⁽¹⁾, intendendosi per tali tutti i «lavoratori occupati in settori o professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna, che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori dello Stato membro interessato, se il lavoratore appartiene al genere sottorappresentato». Quanto alla seconda fattispecie, invece, non vi sono espressi richiami legislativi se non il riferimento alla assunzione di donne prive di un impiego da almeno ventiquattro mesi.

L'incentivo, ai sensi dell'articolo 4, comma 8, si concretizza in uno sgravio del 50% dell'ammontare contributivo per ogni lavoratrice assunta; incentivo che opera esclusivamente per le «assunzioni effettuate, a decorrere dal primo gennaio 2013» e per tipologie di «contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato anche in somministrazione» a cui si aggiunge il contratto di lavoro a tempo indeterminato. Quanto alla durata poi, lo sgravio è concesso – in via generale – nel limite di dodici mensilità e per estensione fino a diciotto

⁽¹⁾ Come individuati dal regolamento n. 800/2008 della Commissione europea (art. 2, punto 18, lett. e).

mesi «dalla data di assunzione» secondo le tipologie contrattuali previste e nel caso in cui il contratto incentivato diventi definitivamente a tempo indeterminato o nel caso in cui lo stesso sia *ab origine* senza alcuna previsione di un termine conclusivo del rapporto di lavoro, e quindi a tempo indeterminato ⁽²⁾.

Tutti gli incentivi all'occupazione per le donne, così come per i lavoratori anziani, i giovani e i disabili ⁽³⁾, devono poi rispettare i divieti e i principi generali (disposti dall'articolo 4, comma 12 e ss.) al fine di garantire l'omogenea applicazione alle plurime forme di agevolazioni alle assunzioni.

Lo strumento in commento si aggiunge da ultimo, oltre alle varie agevolazioni introdotte negli anni ⁽⁴⁾, ai recenti benefici fiscali predisposti dal cosiddetto «decreto salva Italia» (convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) nel quale l'elemento vantaggioso per le imprese è nelle deduzioni ai fini Irap (Imposta regionale sulle attività produttive), per le lavoratrici assunte con contratto a tempo indeterminato e la cui misura è pari a 10.600 euro con una maggiore deduzione, sino a 15.200 euro, per le donne assunte nelle «regioni del Mezzogiorno».

Nel merito, tuttavia, le nuove previsioni non saranno immediatamente operative e fruibili per le imprese in quanto destinate ad operare soltanto dal 1° gennaio 2013. Ne discende che, sino alla loro entrata in vigore, l'unico incentivo all'occupazione femminile sarà la citata deduzione prevista dal «decreto salva Italia». A ciò si aggiunge la precisazione che l'agevolazione riguarda esclusivamente le donne assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche tramite agenzia di somministrazione, o a tempo indeterminato, che possono dimostrare di essere regolarmente iscritte presso un centro per l'impiego tramite cui attestare materialmente lo stato di disoccupazione (di sei o ventiquattro mesi a seconda dei casi).

2. Analisi, prospettive e qualche criticità per l'inclusione femminile nel mercato del lavoro *post* riforma.

Le nuove previsioni, per quel che attiene i principi e le modalità, possono ritenersi utili strumenti contro gli alti tassi di disoccupazione, in particolare

⁽²⁾ Si leggano in combinato disposto i commi 8, 9, 10 dell'art. 4.

⁽³⁾ Sul punto si leggano i contributi di E. CARMINATI, N. D'ERARIO, P. RAUSEI, *La tutela dei lavoratori anziani*, e N. D'ERARIO, M. SQUEGLIA, *Incentivi all'occupazione: divieti e principi generali*, in questa sezione.

⁽⁴⁾ Tra le varie tipologie di incentivi nell'ottica della riforma che ha ad oggetto le sole donne, che hanno perso un regolare posto di lavoro, si ricordano: le agevolazioni previste dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407/1990 per le lavoratrici disoccupate da almeno 24 mesi; dall'art. 4, comma 3, e art. 25, comma 9, della l. n. 236/1993 per le assunzioni a tempo indeterminato delle lavoratrici in CIG (cassa integrazione guadagni) e CIGS (cassa integrazione guadagni straordinaria) e iscritte nelle liste di mobilità; e ancora dall'art. 8, comma 2, della l. n. 223/1991 per le assunzioni a tempo determinato non superiori a dodici mesi delle lavoratrici in mobilità come anche per coloro percipienti di integrazioni salariali in deroga (art. 7, comma 7, l. n. 33/2009).

femminile, altrimenti destinati a crescere in maniera esponenziale data la congiuntura economica sfavorevole. Il fenomeno dell'occupazione femminile, infatti, secondo i dati Istat ⁽⁵⁾ e il Rapporto SVIMEZ 2012, vive una fase di criticità caratterizzata da precarizzazione e penalizzazione salariale ma anche di ricerca affannosa di lavori non all'altezza delle competenze o delle aspettative, insieme a fenomeni di marginalità sociale.

Si segnalano, tuttavia, alcune perplessità. Il primo elemento attiene ai destinatari delle agevolazioni, ossia donne iscritte presso un centro per l'impiego da almeno sei o ventiquattro mesi, per le quali sembra palesarsi, un discrimine "interno". Allo stato, infatti, e dalla lettura del testo normativo, risultano escluse dai benefici tutte le donne non iscritte nei centri per l'impiego, perché magari hanno perso un lavoro non regolare, o che hanno smesso di cercarlo, ancora, rientranti nel fenomeno dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*) ossia quella larga fascia di giovani, incluse le giovani donne, che non studia né lavora. Su questo aspetto sembra di essere dinanzi ad un paradosso laddove non è chiaro se e in che modo tali soggetti, più vulnerabili e bisognosi di occupazione, possano essere tutelati ⁽⁶⁾.

Altro elemento di criticità complessiva degli assetti di riforma, che per la norma in commento riveste particolare importanza, riguarda l'abolizione del contratto di inserimento, escluso dalle tipologie contrattuali di un mercato del lavoro ancora una volta trasformato. A prima vista, dal momento in cui il contratto di inserimento non sarà più stipulabile ⁽⁷⁾, ossia il 31 dicembre 2012, l'occupazione femminile verrà sorretta esclusivamente da forme incentivanti di carattere economico-contributivo – che inoltre tendono a restringersi rispetto al passato ⁽⁸⁾ – con il rischio di ritrovarsi, soprattutto per le donne disoccu-

⁽⁵⁾ I dati ISTAT, *Istat Flash occupati e disoccupati*, 2 maggio 2012, riferiti agli anni 2010, 2011 ed al mese di marzo 2012, evidenziano che in Italia il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 7,8% del 2009 all'8,4% del 2010 e 2011, per poi salire ancora al 9,8% nel mese di marzo 2012. Nel dettaglio il tasso di disoccupazione è dato dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione, i c.d. disoccupati, e le corrispondenti forze di lavoro (ossia la somma delle persone occupate e delle persone in cerca di occupazione). Sul punto per approfondimenti cfr. *Glossario Istat*, su www.istat.it.

⁽⁶⁾ Ad ogni modo e nei limiti previsti, per le categorie escluse dal beneficio, è possibile sempre utilizzare le agevolazioni contenute nei contratti di apprendistato ai sensi del d.lgs. n. 167/2011 (e per i contratti ancora in vigore ai sensi dei d.lgs. n. 276/2003 e dall'art. 16, l. n. 196/1997) e del contratto di inserimento stipulabile fino al 31 dicembre 2012 (data ultima a seguito dell'abrogazione), ex art. 54 ss. del d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁷⁾ Per ragioni di precisione è opportuno rimarcare che all'art. 1, comma 15, il legislatore pur confermano l'abolizione del contratto di inserimento (artt. 54, 55, 56, 57, 58, 59 del d.lgs. n. 276/2003) lascia altresì immutata la clausola di salvaguardia per i contratti già stipulati e per quelli che verranno stipulati sino al 31 dicembre 2012.

⁽⁸⁾ Attualmente le agevolazioni di carattere contributivo, economico, fiscale e normativo previste dagli artt. 59 e 59-bis del d.lgs. n. 276/2003 (e s.m.i) prevedono uno sgravio (contributivo) del 25% per le assunzioni nel centro-nord elevabile al 40% nelle imprese del commercio e turismo fino a 15 dipendenti. Per le assunzioni nel mezzogiorno, invece, la contribuzione è dovuta in misura fissa e pari a quella degli apprendisti con esclusione dei datori di lavoro non esercenti attività d'impresa per i quali è previsto uno sgravio del 50% (nel caso di imprese artigiane

pate di lunga durata, con un *gap* di competenze professionali, fino ad oggi garantite tramite l'obbligo, a pena di nullità contrattuale, di redigere il piano individuale di adattamento delle stesse con il contesto lavorativo. Sul piano pratico la difficoltà sembra essere quella di ritrovarsi una forza lavoro incentivata, ma non adeguata all'offerta di lavoro tanto da pregiudicarne la stabilizzazione. Nel merito sovviene una perplessità sulla efficacia del ricorso a meri incentivi economici-contributivi e si segnala se, come in passato, non sia opportuno ripensare anche ad un quadro di incentivi normativi *ad hoc*.

Da ultimo la lettura in combinato disposto del comma 11 con i commi da 12 a 15 dell'articolo 4, che stabiliscono i divieti e le regole generali garanti di una omogenea applicazione all'accesso ai benefici, sembra stridere in un'ottica di razionalizzazione sistemica per la difficile convivenza di due previsioni normative a primo acchito utili ma al contempo parallele e divergenti in quanto tendenti entrambe a finalità positive ma diametralmente opposte. Più precisamente potrebbe verificarsi una difficile convivenza tra incentivi di carattere contributivo, economico, normativo e fiscale, e segmentazione degli operatori beneficiari, di modo da paventare oltre al rischio di ipotetiche storture del mercato del lavoro – qualora non vi fosse un vero e proprio bilanciamento dell'utilizzo dello strumento normativo – anche una ipotesi di ridimensionamento – in termini di efficacia – della mera utilità degli incentivi alle finalità prestabilite.

Dall'impianto generale della legge di riforma, raccordando la disposizione in commento con altre previsioni, emerge come il filo conduttore dell'intero *corpus normativo* sia lo stesso anche per quel che concerne le politiche attive del lavoro rispetto alle quali, per correttezza di argomentazione, si precisa che sono assenti riferimenti specifici alle donne, tuttavia il nesso con le stesse è offerto dall'utilizzo del sostantivo «beneficiari», posto al plurale e che quindi lascia intendere una inclusione delle stesse. Anche per le politiche attive l'orientamento della riforma sembra infatti essere diretto a favorire le sole donne beneficiarie di ammortizzatori sociali, trattamenti integrativi del reddito o altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, con esclusione di ogni altra fattispecie di donna occupabile attraverso strumenti positivi di riqualificazione o reinserimento attivo; siano essi colloqui o azioni di orientamento, percorsi formativi o proposte di lavoro.

Al contrario una timida apertura, nel senso in precedenza descritto come limite della riforma, è rinvenibile nella sezione dedicata all'apprendimento permanente, in cui il legislatore delinea in via teorica (e tutta in divenire) ap-

ovunque ubicate, la contribuzione è pari a quella prevista per gli apprendisti). Altre agevolazioni riguardano l'inquadramento in *deminutio*, fino a due livelli inferiori a quello previsto in applicazione del ccnl per le mansioni svolte, previa disposizione della contrattazione nazionale o territoriale; la deduzione dalla base imponibile Irap delle spese di formazione; l'esclusione delle lavoratrici assunte nella base di calcolo per l'applicazione di istituti per i quali la legge o la contrattazione collettiva prevedono limiti numerici. La nuova disposizione, invece, prevede solo uno sgravio contributivo pari al 50%, entro un massimo di diciotto mensilità.

posite politiche da determinare in sede di Conferenza unificata dai Ministri del lavoro, istruzione e sviluppo economico, «al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze» in prospettiva occupazionale. Nell'ottica medesima e sentite le parti sociali saranno successivamente pianificate delle vere e proprie «reti territoriali» comprendenti servizi sia per l'istruzione, sia per la formazione, sia per il lavoro agganciate alla strategia per la crescita economica.

In conclusione sembra potersi affermare che l'intento essenziale perseguito dal legislatore sia quello di ri-occupare in via parziale coloro che hanno perso un lavoro regolare, ma ciò non può andare molto oltre che ristabilire in maniera indotta, perché incentivata, i livelli di occupazione femminile in precedenza esistenti, lasciando però immutate le situazioni cui pocanzi si faceva riferimento.

Tutto ciò non vuole essere una mera considerazione critica, piuttosto una prima e immediata valutazione sul possibile impatto economico-sociale che si potrebbe generare nel mercato del lavoro una volta entrata a regime la nuova disposizione, consapevoli che il solo cambiamento delle regole, pure importante, non potrà che dare risultati limitati se non indurranno cambiamenti profondi nei comportamenti di lavoratori e imprese principalmente nella direzione dell'emersione del lavoro sommerso e della conseguente regolarizzazione.

In definitiva sembra mancare nel complesso della riforma e specificatamente in materia di occupazione femminile, un opportuno – e quanto mai atteso – approfondimento sulle formule di incentivo all'utilizzo del part-time e sulle nuove strategie di organizzazione aziendale come il lavoro per obiettivi; tutte iniziative a costo zero dirette verso quella flessibilità richiesta dalle donne lavoratrici, spesso impegnate a far fronte ai carichi di cura (della famiglia), che in Italia gravano principalmente su di loro ⁽⁹⁾.

Altra strada percorribile e non considerata potrebbe essere quella di aumentare il numero delle donne nel mercato del lavoro, stimolando le fasce di occupazione non percepibili, le inoccupate e le *NEET*, consentendo loro anche di *inventarsi* nuove professioni sulla scia di quanto già previsto dalla legge n. 215 del 1992, che regolava le azioni positive per favorire l'imprenditoria femminile.

3. Nota bibliografica.

Sui principi ispiratori (inclusività e dinamismo) alla base della nuova riforma del lavoro si veda l'intervento del Ministro Fornero al Consiglio EPSCO, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Lussemburgo 21, giugno 2012.

Per i dati statistici sulla recente situazione occupazionale del mercato del lavoro in Italia, si leggano ISTAT, *Istat Flash occupati e disoccupati*, 2 maggio 2012; in particolare

⁽⁹⁾ Cfr. R. CARAGNANO, *Le misure a sostegno della genitorialità: congedo obbligatorio di paternità e voucher*, nella parte IV di questo volume.

sulla occupazione femminile si vedano RAPPORTO SVIMEZ, *La condizione e il ruolo delle donne per lo sviluppo del Sud*, 7 marzo 2012; ALMALAUREA, *XIV Indagine "Condizione occupazionale dei laureati"*, in *Boll. spec. ADAPT*, 12 aprile 2012, n. 11. Sugli incentivi per le assunzioni delle donne si veda L. CALAFÀ, *Definizione degli adempimenti dei datori di lavoro in materia di attenzione al genere*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di) *La riforma del mercato del lavoro*, Utet Giuridica, Milano, 2012.