
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 aprile 2017 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 aprile 2017 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

*Progetto di legge della Regione Emilia-Romagna, di iniziativa consiliare:*

## **MISURE PER IL RIASSORBIMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE TRAMITE LA PROMOZIONE DI CONTRATTI DI SOLIDARIETA' ESPANSIVA**

La proposta di legge in esame è di iniziativa di un consigliere della Regione Emilia-Romagna e parte dall'idea che una riduzione importante dell'orario lavorativo settimanale possa contribuire, da un lato, a permettere nuove assunzioni e, dall'altro, a migliorare le condizioni di vita dei lavoratori già occupati, sotto il profilo della conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro.


Per realizzare il duplice obiettivo, il progetto di legge riprende un istituto introdotto dal legislatore nazionale per la prima volta dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali": si tratta del *contratto di solidarietà espansiva*. L'istituto è stato recentemente ripreso dal legislatore nazionale con l'articolo 41 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

I contratti di solidarietà espansivi sono contratti collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale, anche attraverso un suo più razionale impiego; hanno lo scopo precipuo di incrementare gli organici prevedendo, programmandone le modalità di attuazione, una riduzione stabile dell'orario di lavoro e della corrispondente retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale.

Il contratto di solidarietà proposto nel progetto di legge si definisce *espansivo* per distinguerlo in questo modo dal contratto di solidarietà *difensivo*, già introdotto nella legge del 1984. Il contratto di solidarietà *difensivo* è pensato per fronteggiare le crisi occupazionali: il problema dell'eccedenza di personale non viene affrontato con il licenziamento collettivo di parte dei lavoratori o con il loro collocamento in cassa integrazione a zero ore, ma distribuendo fra tutti i lavoratori una riduzione di orario lavorativo di dimensioni contenute e con un intervento della Cig per compensare una parte delle ore così perdute sicché, in definitiva, il sacrificio rimane modesto per tutti ma nessuno viene licenziato o escluso di fatto dalla produzione.

Il contratto di solidarietà espansiva prevede anch'esso una riduzione dell'orario di lavoro, distribuita fra tutti i lavoratori, ma la contrazione dell'orario non nasce come risposta a una crisi produttivo-occupazionale dell'impresa ma è strumentale a consentire nuove assunzioni nell'azienda. La produzione resta la stessa come il complessivo monte ore lavorato ma il numero dei dipendenti aumenta perché ognuno lavora di meno. Anche questa, ovviamente, rappresenta una forma di solidarietà, ma rivolta prevalentemente all'esterno, verso i disoccupati.

Nella relazione introduttiva, il proponente si interroga, e cerca di dare una risposta, sulle ragioni per cui, nel corso degli anni, il contratto di solidarietà difensiva ha avuto fortuna ed è stato molto utilizzato per far fronte alle crisi del mondo produttivo, mentre la solidarietà espansiva non ha avuto un grande utilizzo: da una parte, si rileva un'incertezza

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 aprile 2017</p> <p>Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

delle organizzazioni sindacali tra riduzione dell'orario giornaliero e riduzione delle giornate lavorative settimanali, ma soprattutto ciò che ha probabilmente decretato l'insuccesso di questo istituto è stato il fatto che il legislatore non abbia pensato di prevedere una compensazione retributiva per i lavoratori già occupati, il cui orario deve essere ridotto. La normativa nazionale prevede esclusivamente incentivi per il datore di lavoro sotto forma di decontribuzione previdenziale per gli eventuali neo assunti, se giovani in età non superiore ai 29 anni, oppure un contributo economico triennale decrescente, (15%, 10% e 5%). Invece, il sacrificio richiesto ai lavoratori di cui si riduce l'orario non è in alcun modo compensato e ciò potrebbe spiegare la ritrosia anche da parte dei sindacati a spingere per la conclusione di questi contratti di solidarietà.


Il proponente ritiene che proprio la previsione di una compensazione, per i lavoratori il cui orario viene ridotto, potrebbe fare la differenza sul ricorso alla solidarietà espansiva. Tra gli scopi della legge, vi è appunto quello di disciplinare i modi della compensazione e l'apporto, ritenuto decisivo, dell'Ente Regione. Peraltro, il proponente sottolinea la necessità che il problema sia affrontato non solo a livello regionale, ma anche a livello di legislazione nazionale, allo scopo di incrementare quanto più possibile, con un apporto anche della finanza centrale, il livello della compensazione e, conseguentemente, dell'incremento occupazionale.

Il proponente sottolinea un altro punto, imprescindibile per il successo dell'istituto: il carattere volontario, negoziato e contrattato che deve avere la riduzione d'orario dei lavoratori già occupati nell'impresa allo scopo della contestuale assunzione di nuovi lavoratori.

Se si vuole incentivare e promuovere nuova occupazione bisogna, per esperienza ormai consolidata, rifuggire da metodi cogenti, ossia dall'idea che l'imposizione di regole o divieti possa automaticamente produrre il risultato desiderato, come dimostra, ad esempio, l'esperienza, negli anni novanta, dei contratti di formazione e lavoro, unico vero successo, fino ad ora, nei tentativi di incremento dell'occupazione giovanile.

Come accennato sopra, il proponente si sofferma anche sulle modalità operative dell'istituto: solo le riduzioni d'orario che investano non già l'orario giornaliero, ma il numero di giornate lavorative della settimana possono produrre un effetto occupazionale. In altre parole, c'è il timore che la riduzione, anche quotidiana, dell'orario giornaliero non sia davvero risolutiva, in quanto l'organizzazione aziendale può facilmente apportare degli aggiustamenti che mantengano inalterata la produzione pur con un minor numero di ore lavorate. Viceversa, il limite della giornata lavorativa non sembra facilmente superabile; in tal senso si ricorda come l'introduzione negli anni '70 della cosiddetta "settimana corta" con l'abolizione del sabato lavorativo, produsse un effetto occupazionale aggiuntivo davvero significativo.

D'altra parte, anche rispetto ai lavoratori, sempre secondo la ricostruzione del proponente, non appare certo decisivo il fatto di uscire dal lavoro una mezz'ora o un'ora prima; invece, avere per sé un giorno in più alla settimana, così da poter disporre di tre giorni su sette da dedicare alla famiglia, allo sport, alla cultura, o ai contatti sociali, questo significa un grande cambiamento in meglio della condizione di vita. Certamente questo effetto potrebbe anche essere ottenuto con un accordo individuale di riduzione a part time verticale dell'orario, ma un diritto ad ottenere una simile modifica non esiste nel

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 aprile 2017</p> <p>Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

nostro ordinamento ed esso allora può essere introdotto proprio dal contratto di solidarietà espansiva, in quanto accordo sindacale aziendale.

Questa modalità di applicazione del contratto di solidarietà espansiva è l'unica che potrebbe riuscire a realizzare l'altro obiettivo del pdl, che è quello di migliorare le condizioni di vita di tutti quelli che, attraverso la riduzione del loro orario, rendono possibile l'incremento occupazionale, ovvero dare lavoro ai giovani.

Nella relazione viene poi chiarito in che modo si pensa di dare applicazione alla solidarietà espansiva


Partendo dall'idea che uno stipendio mensile netto ammonti a circa 1.300 Euro, con relativo potere di acquisto, se si ipotizza una riduzione dell'orario da cinque a quattro giornate ossia del 20%, ciò ridurrebbe di altrettanto il salario netto e il potere di acquisto.

Applicando il contratto di solidarietà espansiva, che è un accordo sindacale aziendale, come disegnato nel pdl, si stabilisce che il datore di lavoro garantisce al lavoratore che accetta la riduzione, un potere di acquisto di Euro 1.200, con una perdita salariale definitiva solo dell'8%, il che, in teoria, significherebbe l'accollo a carico del datore della differenza di euro 160. L'accollo, però, è solo apparente in quanto la posizione del datore di lavoro verrebbe reintegrata attraverso il concorso di diversi fattori operanti a suo beneficio, quali: a) un salario di ingresso praticato ai neoassunti in grazia della riduzione di orario; b) l'utilizzo ai fini della compensazione dell'istituto di welfare aziendale comportante la fruizione e gli sconti sui benefits forniti; c) uno specifico contributo dell'Ente Regione.

Innanzitutto, quindi, il datore di lavoro sarà avvantaggiato dalla possibilità di erogare ai neoassunti un salario di ingresso inferiore rispetto a quello ordinario; si tratta di un istituto ormai generalizzato che prevede uno scarto retributivo tra il salario di ingresso e le tariffe ordinarie che si aggira, nei vari settori produttivi, sul 18-20%, ma, in ogni caso, i singoli accordi sindacali aziendali costituenti contratti di solidarietà espansiva potranno contenere, ai sensi dell'art. 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”*, una disciplina specifica, trattandosi appunto di accordi diretti all'incremento occupazionale, specificamente contemplati da detta legge.

Il secondo aspetto previsto è la possibilità di far ricorso a meccanismi di welfare aziendale: il proponente ritiene che questo sia uno dei punti più innovativi e di maggior interesse politico della proposta, in linea con una tendenza sempre più diffusa, a compensare i lavoratori non solo con denaro, ma con l'attribuzione di beni e servizi, assistiti da un trattamento fiscale di favore, fenomeno conosciuto appunto come welfare aziendale. Si tratta di un istituto disciplinato dall'articolo 1, commi 182-184 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*, e successivamente riproposto con disciplina sempre più ampia e frastagliata dalle leggi di stabilità 2016/2017.

Questo istituto, si ricorda, ha suscitato diverse critiche da parte delle organizzazioni sindacali che hanno ravvisato nel welfare aziendale un forte pericolo di aziendalismo e di perdita di controllo dei salari effettivi, ma la proposta di legge sembra eludere un simile


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 aprile 2017 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

pericolo, perché utilizza il welfare aziendale per uno scopo comune e largamente condivisibile: quello della riduzione di orario contestualmente a nuove assunzioni, così da finalizzare correttamente questo strumento. Il proponente ritiene che l'aspetto più rilevante dell'applicazione di questo istituto sia il fatto che i beni offerti e corrisposti attraverso il welfare aziendale hanno un certo valore per il lavoratore, che dovrebbe comprarli al minuto, ma un costo minore per il datore che se li può procurare all'ingrosso attraverso convenzioni con i fornitori. Sotto questo punto di vista, il datore di lavoro potrebbe ottenere un ulteriore recupero sulla compensazione da lui accordata ai lavoratori che hanno accettato la riduzione di orario, grazie agli sconti che potrebbe riuscire a ottenere (da solo o, meglio, consorziato con altri) tramite convenzioni con catene di distribuzione commerciale. Allo scopo si è provveduto a interpellare una delle maggiori catene, che ha annunciato la disponibilità ad uno sconto del 15%, quando si tratti di grandi quantità, come sicuramente accadrebbe nella campagna di negoziazione e conclusione dei contratti aziendali di solidarietà espansiva.

Il proponente chiarisce poi il ruolo fondamentale rivestito dalla Regione, oltre che per l'attività di mediazione tra le parti sociali per la stipula dei contratti di solidarietà, come espressamente previsto nell'art. 4 della legge, perché alla Regione tocca l'onere di una contribuzione di euro 40 mensili per ogni lavoratore che ha accettato la riduzione di orario.

Come si vede, sommando, i tre fattori sopra descritti a), b) e c), nei rispettivi valori di 60+60+40, il datore di lavoro ottiene il recupero totale per il datore di lavoro della compensazione di 160 euro che ha corrisposto al lavoratore. Quest'ultimo in questo modo recupera a sua volta 160 euro su 260 ottenendo così una compensazione al 61% della differenza salariale; nel concreto nella settimana di 4 giorni presta l'opera per poco più di 30 ore, ma viene remunerato per 35.

Nella relazione di accompagnamento viene anche affrontato il problema previdenziale, che riguarda in generale tutti contratti di lavoro part-time per i quali è consentito o il versamento di contributi volontari a ripiano della differenza, ovvero, retroattivamente, del riscatto dei periodi di versamento ridotto. Esiste però anche la possibilità di riconoscimento di contributi figurativi da parte dell'INPS, soluzione che non comporta oneri né per il lavoratore né per il datore di lavoro. L'accredito di contributi figurativi relativi all'intera riduzione di orario è stata prevista anche per i contratti di solidarietà dall'art.5, comma 5, della legge 19 luglio 1993, n. 236 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione", ma il dato normativo sembra abbastanza chiaro nel far ritenere che tale previsione valga solo per i contratti di solidarietà *difensivi*. Per i contratti di solidarietà espansiva la sopracitata legge di Stabilità 2016 aveva previsto che la contribuzione differenziale fosse versata dai datori di lavoro o dagli Enti bilaterali o da fondi di solidarietà di futura istituzione, nei casi in cui tale contribuzione non venga riconosciuta dall'INPS. Il proponente ritiene che non vi sia assoluta chiarezza normativa sulla possibilità di far ricorso alla contribuzione figurativa riconosciuta d'ufficio dall'INPS, soluzione ritenuta sicuramente preferibile; in alternativa, le associazioni datoriali e dei lavoratori, che sono partner negli enti bilaterali, dovrebbero coinvolgerli nel processo di stipula dei contratti aziendali di solidarietà espansiva.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 aprile 2017 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

Infine, la relazione introduttiva insiste sulla necessità che la Regione Emilia-Romagna svolga un ruolo di trascinamento del Legislatore nazionale sulla strada dell'utilizzare il contratto di solidarietà *espansivo* come strumento ritenuto fondamentale per risolvere il problema della disoccupazione giovanile. **L'articolo 4**, che stabilisce il ruolo della Regione nell'utilizzo dell'istituto, alla lettera d) del comma 1, prevede proprio che la Regione promuova e solleciti, *"in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'adozione da parte del legislatore nazionale di misure normative di miglioramento dell'efficacia e dell'attrattività dei contratti di solidarietà espansiva"*.

Ovviamente il proponente sottolinea la necessità che il Legislatore nazionale colmi la lacuna

gravissima della mancata previsione di una compensazione per il lavoratore che accetta la riduzione dell'orario; tale lacuna può essere colmata fino ad un 60% circa con i metodi e accorgimenti previsti nel progetto di legge, ma il Legislatore nazionale potrebbe arrivare a una compensazione totale. In tal senso il proponente ritiene che la legge della Regione Emilia-Romagna potrebbe costituire per il legislatore nazionale un modello utile per affrontare un problema di dimensioni nazionali, quale è quello del riassorbimento della disoccupazione giovanile. Invero, esercitare una pressione sul Legislatore nazionale potrà avere sicuramente un risultato meno incerto se confortata dalla già avvenuta realizzazione, come "primo stadio" dell'intero programma, di accordi scaturiti nei territori dal sistema di relazioni economico-sociali e sindacali ivi esistenti e finanziati con risorse locali. E a quel punto, la richiesta di un contributo della finanza centrale per aumentare la compensazione salariale sarebbe giustificatissima perché incrementi anche modesti della percentuale di compensazione rispetto a quella raggiunta con gli accordi regionali potrebbe avere un effetto positivo non lineare ma addirittura esponenziale sul numero dei lavoratori accettanti la riduzione di orario.


### Esame dell'articolato

**L'articolo 1** (*Obiettivi della legge*) riassume brevemente gli interventi che connotano la proposta: riduzione della settimana lavorativa; assunzione di nuovi lavoratori; compensazione salariale per i lavoratori che hanno aderito alla riduzione dell'orario lavorativo.

**L'articolo 2** descrive il ruolo delle parti sociali riguardo all'assistenza per i contratti di solidarietà espansiva stipulati dai lavoratori (ex art. 51 d.lgs 81/2015), in applicazione di Accordi quadro regionali preventivi.

**L'articolo 3** descrive il meccanismo della compensazione salariale a non meno del 50% della perdita retributiva da riduzione di orario. La compensazione deriva da voucher e/o titoli concordati con il lavoratore per l'acquisizione di beni e servizi; una minor retribuzione di ingresso per i neoassunti rispetto alle tariffe ordinarie; una quota derivante dai contributi regionali.

All'**articolo 4** si disegna il ruolo della Regione Emilia-Romagna. La Regione Emilia-Romagna partecipa alla negoziazione dei Contratti quadro regionali e promuove la conclusione di contratti di solidarietà espansiva d'intesa con le associazioni sindacali e datoriali. La Regione collabora alla messa a punto di meccanismi di compensazione della

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 aprile 2017 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

perdita salariale tramite la definizione dell'insieme dei beni e servizi di welfare aziendale da corrispondere al lavoratore e ne favorisce l'acquisizione presso i fornitori. La Regione, (fino ad esaurimento delle risorse a ciò dedicate in bilancio) eroga alle imprese coinvolte un incentivo di 40 euro mensile per ogni lavoratore aderente alla riduzione d'orario. La Regione in sede di Conferenza Stato-Regioni promuove e sollecita l'adozione dei contratti di solidarietà espansivi da parte del Legislatore nazionale. Si rimanda poi a un atto della Giunta regionale per la definizione delle modalità di attuazione della legge, in particolare per quanto attiene ai criteri e alle procedure per l'erogazione dell'incentivo regionale.

L'**articolo 5** contiene la norma finanziaria.

Il proponente non ha inserito una clausola valutativa, ma ha manifestato l'intenzione di inserirla e ha chiesto la collaborazione degli uffici legislativi dell'Assemblea per la migliore redazione.

Il proponente ritiene che questo progetto di legge sia in qualche modo complementare alla legge sul reddito minimo: reddito garantito per chi difficilmente potrà ancora lavorare e invece reddito da lavoro per chi può e vorrebbe lavorare.

Il progetto di legge è attualmente all'esame della II Commissione assembleare Politiche economiche.