



Camera dei deputati
Commissione Lavoro Pubblico e Privato

Disegno di legge C. 2660

“Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”

Audizione di Confprofessioni

Roma, 27 ottobre 2014

Il disegno di legge delega in commento si cala in una fase delicatissima per il Paese: un Paese in recessione, caratterizzato da modesti livelli di produzione e con tassi di disoccupazione in costante aumento soprattutto fra le fasce più giovanili. In questo contesto, l’impegno messo in campo da Governo e Parlamento deve ancora dimostrare l’efficacia delle iniziative a favore di una robusta ripresa economica e di quegli interventi strutturali sul mercato del lavoro tesi a rimuovere vincoli, per molti versi, anacronistici e ad assicurare occupazione stabile.

L’intensa produzione legislativa in materia di lavoro all’esame delle Camere si presta a delle considerazioni importanti che non possiamo, oggi, non approfondire alla luce di alcuni atti in fase di discussione in Parlamento. Nella bozza della legge di stabilità così come in precedenti provvedimenti del governo sono già infatti presenti misure importanti che in parte anticipano alcune delle operazioni che vogliono realizzarsi con il Jobs Act. Si rende assolutamente necessaria una razionalizzazione che porti in tempi rapidi, anche in nome di quella semplificazione che è uno dei punti cardine della legge delega, ad un testo unico che racchiuda tutti gli intereventi in materia di lavoro

Venendo ai singoli punti della legge delega rileviamo quanto segue:

AMMORTIZZATORI SOCIALI

La delega sul lavoro si propone di “riordinare la normativa in materia di ammortizzatori sociali” e razionalizzare le regole in materia di integrazione salariale, tenendo conto della peculiarità dei settori produttivi. Parallelamente, si prefigge lo scopo di sburocratizzare il più possibile le procedure di concessione, coinvolgendo attivamente i beneficiari delle prestazioni.

Il tema coinvolge anche i liberi professionisti, recentemente penalizzati da una serie di provvedimenti che hanno inciso negativamente sugli strumenti a sostegno del reddito dei lavoratori del comparto. Come noto, il settore degli studi professionali ha potuto beneficiare solamente in tempi recenti della cassa integrazione in deroga facendone, per altro, un utilizzo molto prudente (la percentuale di ore autorizzate è stata assolutamente marginale rispetto ad altri comparti produttivi).

Il decreto del 1° agosto del Ministero del Lavoro, che ha rivisto in generale i criteri per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, ha deliberatamente lasciato privo di tutela il settore degli studi professionali, individuando le sole imprese di cui all'art. 2082 cc quali soggetti beneficiari delle misure in esso contenute. Tale scelta rappresenta una vera e propria discriminazione nei confronti del comparto degli studi professionali poiché, come già ampiamente sancito a livello comunitario, i professionisti svolgono a tutti gli effetti una attività economica e, al pari delle imprese, operano in un mercato caratterizzato da una profonda crisi.

Tale impostazione del Governo è ancor più discutibile alla luce dei Fondi bilaterali di solidarietà, introdotti dalla Riforma Fornero e riconfermati, da quanto si evince, dal disegno di legge delega in lettura nell'ambito delle tutele in costanza di rapporto di lavoro. Come noto, la legge n. 92/2012 ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 è attivato il Fondo di Solidarietà Residuale, per tutelare il reddito dei lavoratori dipendenti dai datori di lavoro con più di 15 dipendenti, appartenenti ai settori non rientranti nel campo della Cigo e Cigs.

Il fondo residuale sostituirà gradualmente la Cassa Integrazione in Deroga, ed è rivolto a tutti i lavoratori dipendenti che non sono destinatari degli strumenti ordinari degli ammortizzatori sociali (Cigo e Cigs). A differenza, però, della Cassa in Deroga (finanziata prevalentemente dallo Stato), il nuovo fondo residuale sarà sostenuto integralmente dai contributi dei datori di lavoro interessati. In questo caso, per i datori di lavoro-professionisti si passa dalla discriminazione alla beffa: esclusi dagli ammortizzatori in deroga, ma obbligati a versare i contributi al Fondo residuale.

A farne le spese saranno soprattutto quelle realtà con meno di 15 dipendenti, non coperte da integrazione salariale, per le quali non viene prevista alcuna misura normativa specifica. Pertanto anche nel nostro settore le uniche modalità di intervento a sostegno dei redditi in caso di sospensione dell'attività rimarranno quelle che la bilateralità riuscirà a realizzare sulla base dei contributi contrattuali.

E' evidente che tale meccanismo possa, se non altro, contenere il costo del lavoro, allo stesso tempo però gli studi professionali, caratterizzati per la maggior parte da realtà al di sotto dei 15 dipendenti, rischiano di subire gli effetti della crisi, senza alcun sostegno. Per questo riteniamo che possa essere utile continuare a sostenere entro certi limiti, sulla scorta di quanto previsto anche dalla legge n.92/2012 e, qualora si possa ravvisare uno spazio nell'ambito dei decreti delegati, una sorta di co-finanziamento strutturale tra enti bilaterali e Stato (eventualmente prolungando la scadenza, fissata al 31.12.2015 dell'intervento congiunto – per max 3 mesi – dell'Aspi unitamente al sussidio integrativo dell'ente bilaterale di settore - art. 3, comma 17, legge 92/2012).

Per le stesse ragioni, riteniamo positivo il riferimento del principio della delega alla valorizzazione del ruolo dei Contratti Collettivi nella gestione delle crisi, con la previsione della possibilità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro. Tali meccanismi sono fondamentali per arrivare ad una gestione operativa delle crisi che non impatti sulle risorse pubbliche. In questo senso è evidente il ruolo fondamentale che possono avere i contratti di prossimità.

Ciononostante, legge di stabilità 2015 prevede la riduzione di 200 milioni del fondo per gli sgravi contributivi destinati ad incentivare la contrattazione di secondo livello. Il fondo che nel 2007 aveva una dote iniziale di 650 milioni e che negli anni è già stato ridotto (nel 2013 ammontava a 607 milioni), serve per finanziare lo sgravio entro il limite del 2,25% della retribuzione contrattuale annua di ciascun lavoratore. Si tratta quindi di uno strumento che in un'ottica di valorizzazione della contrattazione di secondo livello anche per la gestione delle crisi andrebbe adeguatamente sostenuto.

Altro aspetto di grande importanza, relativo alle tutele in caso di cessazione del rapporto di lavoro, su cui vorremmo porre l'attenzione, è quello legato alla dichiarata volontà di universalizzare il campo di applicazione dell'Aspi, con l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Si tratta ovviamente di una disposizione cui guardiamo con favore.

In relazione a questo punto vorremmo però porre un tema, che segnaleremo anche in seguito, strettamente connesso alla necessità di chiarezza e certezza per gli operatori del mercato del lavoro. Quale sarà la sorte delle collaborazioni coordinate e continuative? Da varie parti si segnala che si arriverà ad una abolizione, ma il riferimento ad esse è presente in vari punti del Jobs Act.

SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE

Il tema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive è probabilmente uno dei principali talloni d'Achille del nostro sistema. In questo ambito, i principi della legge delega devono essere effettivamente attuati, poiché sono ampiamente condivisibili. Veniamo d'altronde da un periodo di inaccettabile sbilanciamento di risorse sulle politiche passive anziché sulle politiche attive, con una effettiva e inammissibile mancanza di raccordo tra le une e le altre.

Da questo punto di vista la possibilità introdotta dalla legge Fornero di far confluire i fondi interprofessionali per la formazione continua nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali che dovrebbero garantire, per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, è da considerarsi il segnale di una impostazione assolutamente non efficace. Così come il prelievo forzoso di risorse dagli stessi fondi interprofessionali, che viene ormai abitualmente effettuato per finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga, è la dimostrazione evidente della scarsa attenzione che il decisore pubblico ha per politiche attive di assoluto rilievo strategico come la formazione professionale.

Sul tema degli incentivi nel corso degli ultimi tempi si sono succeduti una serie di interventi che hanno allocato molteplici risorse sul sostegno all'occupazione destinandole molto spesso alle stesse categorie di beneficiari con conseguenti fenomeni di sovrapposizione e inefficacia delle misure introdotte. Basti pensare al c.d. bonus Giovannini per agevolare le assunzioni dei giovani in quella fascia di età in cui erano già previsti i benefici dell'apprendistato. Anche il bonus garanzia giovani, pur rientrando in un più ampio programma che va ad abbracciare una serie di iniziative volte a ridurre la disoccupazione giovanile, è sempre diretto alle medesime categorie di soggetti.

Positiva è quindi la volontà di ricondurre a sistema tutte le agevolazioni con la finalità di renderle strutturali.

Un'altra questione di particolare rilevanza riguarda anche i recenti contenuti del disegno di legge di stabilità. Il Governo, infatti, sta per introdurre una misura generalizzata applicabile per tre anni a partire dalle assunzioni effettuate dal 2015 (dobbiamo interpretarlo come una anticipazione

dell'operazione prevista dal Jobs Act?). In primis, va sottolineato che i tempi di attuazione dovranno essere estremamente rapidi, considerando il fatto che si aboliranno con effetto immediato gli incentivi della legge n. 407 del 1990 (che finora hanno concesso a chi assume disoccupati uno sgravio contributivo per tre anni, che si traduce poi in uno sconto del 100% per le imprese del Sud e 50% per gli altri datori di lavoro. La norma ha fino ad oggi contribuito al collocamento di moltissimi lavoratori, disoccupati da almeno 24 mesi, con contratto a tempo indeterminato, anche part-time).

Non possiamo poi non segnalare il timore che si arrivi ad una marginalizzazione ulteriore della principale tipologia di accesso dei giovani nel mercato del lavoro: l'apprendistato. Crediamo invece in un rilancio di questa tipologia contrattuale che, anzi, potrebbe essere sostenuta allocandovi le risorse finora previste per promuovere l'assunzione delle medesime categorie di soggetti, come sopra ricordato.

Confprofessioni ha sempre puntato sull'apprendistato prevedendo nell'ambito del CCNL studi professionali una disciplina particolarmente efficace ed innovativa, fondata sull'adempimento degli obblighi formativi on the job, che ha portato i datori di lavoro del settore ad utilizzare in maniera consistente tale contratto. Recenti dati parlano di una percentuale di assunzioni di apprendisti nel comparto molto più alta rispetto al 3% generale.

Rileviamo comunque che, seppure gli incentivi alle assunzioni o alla stabilizzazione siano da considerarsi importanti, sul lungo periodo non hanno impedito licenziamenti ed un calo generalizzato dell'occupazione. Una volta esaurito il periodo di copertura i datori di lavoro si trovano a sostenere gli elevati costi del lavoro esistenti. E qui veniamo alla questione fondamentale. È necessario operare una riduzione generalizzata del costo del lavoro altrimenti qualsiasi intervento anche incentivante può risultare vano. Invitiamo quindi a riflettere che anziché sull'attuale quadro delle agevolazioni sarebbe meglio puntare su un taglio lineare del cuneo fiscale.

Oggi sono impegnati 2,4 miliardi di euro per diverse agevolazioni alle assunzioni: bonus Di Giovanni, bonus Fornero per donne "svantaggiate" e lavoratori over 50, eccetera. Utilizzarli per un'iniziativa di tagli trasversale del costo del lavoro sarebbe sicuramente maggiormente premiante.

Per quanto riguarda altri contenuti della delega sul tema rileviamo innanzitutto il principio assolutamente condivisibile di revisione degli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego. Si tratta di un passaggio decisivo per collocare anche i liberi professionisti tra i beneficiari dei fondi che vengono destinati allo scopo. Purtroppo finora vi è stata una limitazione di tutte queste agevolazioni a favore delle sole "imprese" interpretando questa nozione in senso restrittivo, in contrasto con il significato che a livello europeo viene dato al termine di "attività economicamente rilevante" quale effettivamente è anche quella libero professionale.

In materia di servizi per l'impiego nella delega vi è la previsione di costituire una "Agenzia per l'occupazione" partecipata da una pluralità di Enti che dovrebbe essere lo snodo operativo per agganciare le politiche attive a quelle passive. Tuttavia, è prematuro valutare quale potrà essere il reale ambito di operatività di tale Agenzia, anche perché le competenze costituzionalmente previste per le politiche attive e le politiche passive rimangono invariate.

SEMPLIFICAZIONI

Nell'art. 3 del Ddl 1428/2014 si indicano i principi base di una operazione di semplificazione soprattutto di carattere burocratico e amministrativo. Quello della semplificazione, segnatamente in

una ottica di sussidiarietà, diventa uno dei punti che sta più a cuore alla nostra Confederazione e più in generale ai professionisti italiani.

Al di là degli aspetti gestionali del rapporto di lavoro, gran parte dell'operazione di semplificazione può essere svolta mediante la delega di cui all'art. 4 che riguarda il riordino delle tipologie contrattuali che vedremo al punto successivo. L'eliminazione degli atti di gestione e dei contrasti interpretativi, la razionalizzazione delle comunicazioni obbligatorie, nonché la semplificazione delle certificazioni (tra cui il Durc) rappresentano quindi interventi assolutamente necessari.

Abbiamo già avuto modo di portare in diverse sedi alcune proposte di semplificazione, in parte anche recepite da recenti atti normativi, che riguardavano la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tema che per le strutture a basso rischio come gli studi professionali dovrebbe essere trattato in maniera completamente differente rispetto a contesti ben più complessi (avevamo chiesto tra le altre cose consultazioni anche in via telematica dei lavoratori laddove obbligatorie ed eliminazione di comunicazioni che rappresentavano dei doppioni nell'ambito del d.lgs. n. 81/08) ed alcune leggi come il Testo unico sulla maternità e paternità (d.lgs. n. 151/2000), che si vuole ritoccare anche con questa delega, i cui 56 articoli potrebbero essere ridotti notevolmente con tutti i benefici che ne possono conseguire per professionisti, lavoratori e imprese.

Strategica per la competitività del sistema Italia è poi la revisione dell'apparato sanzionatorio e del sistema della vigilanza. Il coordinamento degli organi ispettivi che già era propugnato dal d.lgs. 124/2004 deve essere riorganizzato anche mediante la ridefinizione delle attribuzioni tra i diversi organi. Inps, Inail, Dtl, Asl e Agenzia delle Entrate possono accedere nelle aziende più volte nel corso dell'anno, effettuando controlli sulle medesime questioni con effetti spesso contrastanti e senza quelle certezze che dovrebbero essere necessarie per poter mandare avanti l'attività. L'istituzione di un'unica cabina di regia attraverso la costituenda Agenzia Unica per le Ispezioni sul Lavoro prevista dal Jobs Act va nella giusta direzione.

RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI

Confprofessioni sostiene con convinzione l'autonomia negoziale delle Parti Sociali, che mediante la contrattazione collettiva possono adeguare alle specificità dei singoli settori la regolazione del mercato del lavoro. Auspichiamo, quindi, che nella fase di redazione dei decreti legislativi si opti per una impostazione che vada a definire in maniera generale i criteri regolatori dei singoli Istituti e rinvii per l'attuazione degli stessi ai contratti collettivi. Il Decreto Poletti che ha modificato il lavoro a termine ha dato ampio spazio alla negoziazione collettiva che rappresenta pertanto la via maestra per adeguare alle specifiche esigenze settoriali la regolamentazione di determinati Istituti.

L'art. 4 del Ddl 1428/2014 è finalizzato a rafforzare le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro per coloro che sono in cerca di occupazione. Per realizzare tale obiettivo che riguarda tutti, giovani e meno giovani, senza distinzione si dettano alcuni criteri fondamentali sui quali tuttavia si può già riscontrare una scelta evidente nell'individuazione del modello di riferimento.

Il testo approvato dal Senato sottolinea la delega al Governo ad "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali" e a "promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti".

Qualora si leggano tali disposizioni in combinato con la scelta di prevedere per le nuove assunzioni un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in relazione all'anzianità di servizio, l'idea alla base della delega è quella di standardizzare il più possibile le modalità di lavoro.

Siamo favorevoli alla modifica di alcune tipologie contrattuali, ma va tenuto conto che la riduzione a modelli contrattuali unici, se non adeguatamente ponderata, potrebbe portare ad effetti controproducenti con limitazioni evidenti sulle possibilità di assunzione. Rileviamo d'altronde che l'opzione della delega nasce con l'esplicito intento di superare l'art. 18 che prevede tutele in caso di licenziamento da strutture che impiegano un numero di lavoratori superiore a 15. Si tratta di realtà assolutamente diverse rispetto a quelle che caratterizzano il comparto degli studi professionali, in cui le problematiche e le esigenze sono completamente differenti.

Al contrario, andrebbe evitato che il nuovo contratto a tutele crescenti vada a sortire un effetto di irrigidimento nel mercato del lavoro qualora i lavoratori impiegati da datori di lavoro con organico inferiore ai 15 dipendenti si ritrovino a dover sostenere un sistema di tutele da cui oggi sono esonerati, in quanto esclusi dall'applicazione dell'art. 18.

Anche la modifica della delega che riguarda la possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi determina alcune perplessità, in quanto potrebbe rappresentare un autentico ritorno al passato. Qualora si tornasse ad agganciarne il ricorso alle condizioni di "discontinuità" ed "occasionalità" si rischierebbe di ricollocare l'istituto in una zona d'ombra, dalla quale era riuscito ad emergere. Semmai cogliamo l'occasione per puntare ad uno snellimento burocratico, eliminando – ad esempio – il vincolo che limita l'utilizzo dei buoni ai 30 giorni successivi all'acquisto ovvero l'onere della denuncia preventiva di utilizzo, che potrebbe essere tracciata attraverso l'acquisto presso i rivenditori autorizzati.

Appare poi opportuno sottolineare una questione strettamente connessa alle modalità con cui le norme vengono redatte che sono spesso opache e di difficile interpretazione. La situazione con interventi plurimi di circolari e atti esplicativi degli Istituti Previdenziali e del Ministero del Lavoro, anche sul medesimo tema, è diventata insostenibile (solo l'Inps nel 2013 ha realizzato 183 circolari e 170 messaggi). Occorre sicuramente un maggiore raccordo tra gli Enti che intervengono a fornire interpretazioni ma anche una maggiore qualità e chiarezza nella redazione delle norme.

Ci rendiamo conto che tale problema è diretta conseguenza dell'instabilità politica, ma se andiamo a vedere gli interventi che si sono succeduti negli ultimi quattro anni su lavoro a termine e apprendistato, che dovrebbero essere i pilastri fondamentali per l'accesso al mercato del lavoro, troviamo una pluralità di modifiche che ha determinato un caos nell'utilizzo assolutamente inaccettabile. Basterà ricordare come il Testo unico sull'apprendistato, varato nel 2011, sia stato modificato ben 11 volte.

Certamente, su alcuni temi fondamentali è necessaria anche un'opera di ridefinizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, che rappresenta un passaggio necessario per lo sviluppo di alcuni Istituti importanti per la competitività dei lavoratori in un mercato del lavoro in evoluzione. È sufficiente riflettere proprio sull'apprendistato, che a causa del ruolo costituzionalmente protetto delle Regioni in materia di formazione non riesce a decollare, nonostante i tentativi di razionalizzazione e di semplificazione finora operati.

Permetteteci infine un rilievo su un "grande assente" della legge delega ovvero la valorizzazione della produttività e dell'efficienza da realizzarsi soprattutto mediante lo sgravio della parte di salario legata ad incrementi di produttività ed efficienza, con attenzione particolare alle voci

premierali della retribuzione. Si tratta sicuramente di un intervento oneroso ma doveroso, in un'ottica di integrazione tra politiche del lavoro e politiche economiche. L'impatto che queste misure, definite ad un livello strutturale, possono avere sul potere di acquisto dei lavoratori è evidente soprattutto se vi è la difficoltà ad intervenire in termini immediati sul costo del lavoro. L'attuale assetto è alquanto complesso e addirittura prevede percorsi differenti per l'attuazione della decontribuzione e della detassazione determinando lo svilimento di interventi assolutamente fondamentali.

CONCILIAZIONE TEMPI DI VITA E LAVORO

Per quanto riguarda l'art. 5 del Ddl 1428/2014 condividiamo l'impostazione che vuole parificare la maternità delle lavoratrici autonome con quelle subordinate e introdurre una indennità di maternità a carattere universale senza oneri aggiuntivi per i datori di lavoro. Il settore studi professionali è stato sempre all'avanguardia nel garantire la maternità. Specifiche misure sono previste dal pacchetto famiglia di Cadiprof, la Cassa di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori degli studi professionali, di origine contrattuale che eroga importanti prestazioni proprio per favorire la maternità e la conciliazione dei tempi vita/lavoro (rimborsi rette asili nido, etc.).