

SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione XI Commissione Lavoro

Atti del Governo n. 176 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità);

Atti del Governo n. 177 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive);

Atti del Governo n. 178 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale);

Atti del Governo n. 179 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro).

Intervento del presidente di Confprofessioni

dott. Gaetano Stella

Roma, 1° luglio 2015

Gentile Presidente, onorevoli Senatori,

ringraziamo la XI Commissione Lavoro del Senato dell'opportunità che ci fornisce di poter esprimere il nostro giudizio sui quattro decreti di attuazione del jobs act che ridisegnano in maniera importante alcune funzioni fondamentali per il funzionamento del mercato del lavoro quali le tutele in costanza di rapporto di lavoro, le politiche attive, l'attività ispettiva e la semplificazione amministrativa. Il quadro derivante dall'attuazione dalla legge delega n. 183/2014 con l'adozione degli atti in esame risulta ora più completo ed è possibile effettuare qualche considerazione generale sull'intero impianto.

L'idea di innovare il mercato del lavoro nel suo complesso con decreti riguardanti ogni aspetto della disciplina dei rapporti di lavoro, nonché l'insieme delle politiche attive e delle politiche passive è sicuramente positiva perché consente di affrontare le questioni in un'ottica sistematica ed integrata.

Dobbiamo però constatare che i risultati sperati rischiano di non essere raggiunti in ambiti fondamentali e strategici per il funzionamento ottimale del mercato del lavoro. Infatti mentre alcuni provvedimenti attuativi della delega appaiono ambiziosi e coraggiosi (si veda il contratto a tutele crescenti o il riordino delle tipologie contrattuali), altri interventi, come molti di quelli che commentiamo oggi, sono da considerarsi poco efficaci. L'assetto delle competenze in materie strategiche così come costituzionalmente previste, quali la formazione e le politiche attive, rimarrà invariato fino alla prossima riforma costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, determinando quindi una situazione di grave stallo.

1. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

Il tema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro interessa in modo specifico il comparto professionale che, nonostante abbia sofferto al pari di altri settori produttivi le conseguenze del calo di attività connesso alla sfavorevole contingenza economica, è stato fino ad ora sostanzialmente ignorato dal legislatore. Le novità degli ultimi mesi riguardanti il novero degli strumenti a disposizione degli studi professionali per far fronte a crisi aziendali, ovvero a processi di riorganizzazione o di ristrutturazione che comportino una sospensione o una riduzione dell'attività hanno infatti configurato un quadro particolarmente penalizzante per i professionisti.

In primo luogo, a partire dal 2015, il contratto di solidarietà di tipo B, uno dei pochi strumenti utilizzabili dagli studi professionali, è stato sospeso perché non rifinanziato e solamente con la conversione del dl 86/2015 si riuscirà ad ovviare a tale problematica.

Secondariamente, a decorrere dal 2015, il decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 ha escluso gli studi professionali dal campo di applicazione della cassa integrazione in deroga.

La situazione è stata successivamente rivoluzionata dall'ordinanza n. 1108/2015 del Consiglio di Stato che, accogliendo il ricorso di Confprofessioni, ha dichiarato l'illegittimità della restrittiva nozione di impresa proposta dal decreto ed ha riammesso gli studi al beneficio.

Lo schema di decreto di riordino degli ammortizzatori sociali affronta il problema dei datori di lavoro non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione, come sono i datori di lavoro professionisti, valorizzando il sistema dei fondi di solidarietà e ampliandone l'area di intervento. Accogliamo con soddisfazione l'estensione ai datori di lavoro che occupino mediamente più di 5 dipendenti della copertura garantita dal Fondo di integrazione salariale, ma, allo stesso tempo, recepiamo con preoccupazione l'aumento delle aliquote contributive ordinarie. A decorrere dal 1° gennaio 2016, infatti, i contributi richiesti per le strutture interessate rappresenteranno un problema. Gli studi professionali, ad esempio, impiegano un numero di lavoratori limitato e pertanto verranno sicuramente interessati dalle novità del Decreto. Interpretando le esigenze del comparto professionale, segnaliamo a codesta Commissione come Confprofessioni abbia già organizzato un sistema di tutele attraverso la bilateralità di settore piuttosto efficace, per il finanziamento del quale non è stata richiesta ai datori di lavoro aderenti una contribuzione eccessiva. Riteniamo che vada considerata la possibilità di esentare i datori di lavoro, che occupano da 5 a 15 lavoratori, dal contributo addizionale destinato al Fondo di integrazione salariale, qualora nel settore di riferimento esista un ente bilaterale che, seppure non eroghi prestazioni analoghe a quelle previste dalla normativa, garantisca comunque una forma di sostegno al reddito.

Guardando alle altre disposizioni dello schema di Decreto rileviamo:

- **Razionalizzazione normativa.** Dal punto di vista generale, per quanto riguarda la tecnica legislativa, è sicuramente utile l'opera di razionalizzazione della materia realizzata dallo schema di decreto, che riduce ad unità tutte le frammentarie normative riguardanti gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro previsti dal nostro ordinamento.
- **Apprendistato e ammortizzatori sociali.** L'estensione agli apprendisti del campo di applicazione della cassa integrazione guadagni e dei fondi di solidarietà è, a nostro avviso, un intervento di equità sociale che si muove nella direzione auspicata della universalizzazione degli ammortizzatori sociali. Non possiamo però fare a meno di rilevare che la misura comporterà un aggravio del costo del lavoro degli apprendisti che rischia di rendere meno appetibile tale tipologia contrattuale. L'apprendistato, il cui utilizzo in termini numerici non ha mai raggiunto i livelli attesi dal legislatore, rischia ora, se si considera anche il sistema di incentivi previsto per il lavoro a tempo indeterminato, di essere ulteriormente marginalizzato. Riteniamo altresì che debba essere chiarito in che modo debba essere adempiuto nei periodi sospensione/riduzione di orario l'obbligo formativo.
- **Integrazione salariale, contributo addizionale.** Su questo aspetto abbiamo raccolto le preoccupazioni delle professioni economico-amministrative che valutano eccessiva la misura del contributo addizionale imposto a carico delle imprese che presentino domanda di integrazione salariale. Il datore di lavoro sarà infatti tenuto a versare una somma crescente in relazione al tempo di utilizzo dei trattamenti. Si tratta di un incremento notevole rispetto alla normativa precedente che non può considerarsi compensato dall'abbassamento dello 0,3%

dell'aliquota contributiva ordinaria e rappresenta un pesante aggravio per le imprese che si trovino ad affrontare situazioni di temporanea difficoltà.

- **Presentazione istanze.** Inoltre, a nostro avviso, i termini per la presentazione delle domande alla cassa integrazione sono stati contingentati in modo troppo ridotto: per la Cigo entro 15 giorni dalla sospensione; per la Cigs solo 7 giorni dalla conclusione della fase di consultazione sindacale. Il fatto poi che, nell'ipotesi di trattamento straordinario, la sospensione/riduzione potrà essere effettuata solo dopo che siano decorsi 30 giorni dalla data della presentazione della domanda non mancherà di produrre inevitabili disagi alle imprese che necessitano di un sostegno rapido e non procrastinabile.

2. Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità

Confprofessioni ritiene complessivamente apprezzabili gli interventi proposti dallo schema di decreto sulla razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico delle imprese, i quali si muovono nella direzione di una semplificazione di numerosi aspetti connessi alla gestione del rapporto di lavoro. Ci auguriamo, però, che il dettato normativo non resti lettera morta e che le novità presentate siano implementate in modo rapido e puntuale, evitando con decisione ogni tipo di inerzia e immobilismo. Suscitano, infatti, qualche preoccupazione i continui rimandi, contenuti nel testo, a futuri decreti attuativi, la cui mancata adozione ha più volte in passato reso inefficaci le misure promosse dal Legislatore.

Venendo ora ad alcune riflessioni sui punti principali dello schema di decreto oggetto del nostro esame rileviamo:

- **Norme sul diritto al lavoro dei disabili.** La facoltà attribuita al datore di lavoro di adempiere all'obbligo mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti produrrà un miglioramento del *matching* tra le caratteristiche del lavoratore e quelle del posto di lavoro, facilitando l'inserimento lavorativo dei disabili e salvaguardando le necessità produttive del datore. Desta, invece, perplessità l'eliminazione, determinata dagli interventi sulla legge n. 68/1999, delle disposizioni che prevedono come l'obbligo di assunzione di persone con disabilità per le imprese da 15 a 35 dipendenti riguardi le nuove assunzioni. Tale modifica rischia di produrre effetti opposti a quelli di inserimento lavorativo perseguiti dalla norma, con il concreto pericolo di aggravare ulteriormente la situazione delle piccole e medie strutture.
- **Costituzione e gestione del rapporto di lavoro.** Il testo dello schema di decreto propone semplificazioni di notevole rilievo, che incontrano il nostro pieno consenso. Di fondamentale importanza la portata della norma che imporrà, a decorrere dal 1° gennaio 2017, la tenuta in modalità telematica del libro unico del lavoro. Interessanti anche le novità

concernenti la telematizzazione di tutte le comunicazioni in materia di rapporto di lavoro mentre è da comprendere bene la finalità della previsione della procedura di deposito dei contratti di secondo livello presso la Dtl, adempimento richiesto finora solo per assolvere all'esigenza di monitorare la concessione di benefici fiscali e contributivi.

- **Sanzioni in caso di lavoro nero.** Su questo tema, ci pare che le modifiche introdotte siano giustamente volte a favorire la *compliance* del datore di lavoro e l'immediata rimozione della condotta illecita. Riteniamo corretta anche l'apposizione di un limite massimo alla sanzione erogabile, che in precedenza poteva essere comminata in proporzione alle giornate di lavoro irregolare senza alcun tetto massimo. Andrebbero però meglio precisati alcuni aspetti del meccanismo sanzionatorio come quello relativo al termine da cui debba partire la diffida, soprattutto con riferimento all'obbligo previsto dallo schema di mantenere in servizio per almeno tre mesi il lavoratore in nero (il *dies a quo* è quello del primo accesso o della notifica del verbale?)
- **Controlli a distanza.** Venendo alla riforma della disciplina dei controlli a distanza, la normativa contenuta nello schema di decreto adegua le disposizioni contenute nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori – risalente al 1970 – alle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute. Come si evince da un'analisi della norma, non è agevole tracciare la linea di demarcazione tra controlli leciti, in quanto strettamente legati alla prestazione, e controlli illeciti, in quanto lesivi della sfera privata del lavoratore. Temiamo che, in assenza di indicazioni più specifiche, sarà ancora una volta la giurisprudenza ad indirizzare l'applicazione della disposizione, a detrimento della certezza del diritto e con un incremento del contenzioso.
- **Dimissioni e risoluzioni consensuali.** Siamo concordi con l'abolizione della farraginoso procedura di conferma delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali, ma l'imposizione dell'obbligo di effettuare il procedimento mediante il canale telematico ci sembra possa costituire un appesantimento burocratico. La nuova regolamentazione rappresenterà una vera semplificazione solamente qualora la procedura si riveli agile e di facile implementazione anche se, come già segnalato in diverse sedi in passato, riteniamo maggiormente utile in tali situazioni l'introduzione di un diritto di ripensamento da parte del lavoratore.
- **Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro.** Le disposizioni che prevedono, nell'ambito dell'AG 176, semplificazioni alla materia della salute e sicurezza sul lavoro non determinano una reale riduzione degli attuali adempimenti formali legati alla gestione della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali in ogni luogo di lavoro. In alcuni casi, come, ad esempio, per le disposizioni relative alla valutazione dei rischi (per le quali si pone a carico dell'Inail la creazione e diffusione di strumenti di supporto alle imprese, senza alcuna diminuzione del "peso burocratico") e come per la previsione in forza della quale si elimina una semplificazione recentemente introdotta rispetto alla possibilità, per lavori di modesta entità e pericolo, di non applicare le regole – particolarmente onerose e complicate – dei cantieri edili, neppure si può parlare di semplificazioni quanto, piuttosto, di chiarimenti o correzioni rispetto a taluni precedenti errori (quest'ultima è la logica di tutte le correzioni che vengono apportate all'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 81/2008).

Ci sia consentita qualche riflessione sull'intero apparato del testo unico d.lgs. 81/08. Per realizzare una vera e propria semplificazione occorrerebbe operare in diverse direzioni. Da una parte si dovrebbero ridurre gli adempimenti documentali al minimo indispensabile e definire i testi normativi in maniera snella e con maggiore chiarezza. Sarebbe necessario inoltre definire una volta per tutte una regolamentazione più razionale per le piccole e medie strutture guardando all'effettivo livello di rischio. Da questo punto di vista è fondamentale rivedere gli obblighi formativi puntando sull'utilizzo delle modalità telematiche anche per effettuare le verifiche e riformulare le categorie di rischio ora troppo rigidamente imbrigliate dai codici Ateco.

3. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive

Lo schema di decreto di riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive propone un modello di organizzazione del mercato del lavoro basato sulla centralità delle strutture pubbliche dei servizi al lavoro. Dopo aver definito la rete nazionale dei servizi per il lavoro, lo schema ripartisce funzioni e competenze tra Ministero del Lavoro e Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (Anpal) da una parte e le Regioni dall'altra elencandone le attività.

Riprendendo le considerazioni fatte in premessa, il sistema previsto suscita più di una perplessità in quanto, a causa dell'assetto costituzionale vigente, non consente di superare definitivamente quelle problematiche endemiche del nostro sistema che hanno determinato il ritardo del nostro Paese nella realizzazione di un sistema efficace di politiche attive.

E così a fronte di un potere di indirizzo e vigilanza del Ministero del Lavoro sull'Anpal cui viene invece affidato il coordinamento sui servizi per l'impiego restano confermate le competenze delle Regioni su programmazione e compiti amministrativi. Quindi anziché assorbire i centri per l'impiego che invece vengono riorganizzati nell'ambito delle Regioni stesse, ed acquisire la competenza all'erogazione diretta delle prestazioni legate allo stato di disoccupazione (aspi, naspi e dis-coll) che avrebbe anche garantito in maniera maggiormente efficace la condizionalità tra politiche attive e passive, l'Agenzia diviene un soggetto di coordinamento generale che concretamente porterà solamente ad un livello decisionale in più senza sortire alcun effetto pratico. L'opportuno processo di centralizzazione condurrà allo stato delle cose ad una burocratizzazione del sistema che ostacolerà, di fatto, l'effettivo godimento dei servizi da parte dei cittadini.

Sul fronte dei servizi destano perplessità le disposizioni relative al coinvolgimento dei privati. L'art. 18, comma 2, stabilisce che le Regioni e le Province autonome potranno svolgere i servizi di erogazione diretta ai disoccupati direttamente o mediante il coinvolgimento di soggetti privati accreditati. L'impianto centralizzato viene così temperato dalla previsione di intervento

di soggetti privati anche se non è stato realizzato quel coinvolgimento più ampio ed esplicito degli operatori privati che invece non è stato realizzato.

Sottolineiamo infine con delusione che le parti sociali e i soggetti che operano sul mercato del lavoro, seppur coinvolti nell'attività di vigilanza dell'Agenzia nell'apposito comitato, sono esclusi dal sistema di *governance* dell'Anpal. Ciò si pone anche in parziale violazione del contenuto della delega che sembrava richiedere la previsione di un ruolo maggiormente inclusivo per i soggetti di rappresentanza.

Un ultimo rilievo dobbiamo indirizzarlo alle disposizioni sui fondi interprofessionali per la formazione continua. Lo schema di decreto li considera parte integrante della rete dei servizi per l'impiego, ma le disposizioni in esso contenute rappresentano il culmine di un atteggiamento di scarsa fiducia nei loro confronti che ha caratterizzato l'operato del legislatore negli ultimi tempi.

Dopo il prelievo forzoso per finanziare le politiche passive ed una serie di interpretazioni volte a restringerne il raggio di azione ora il legislatore delegato ha manifestato l'intenzione esplicita di considerare di natura pubblicistica le risorse da essi gestite. Ciò inciderà necessariamente non solo sul piano organizzativo e gestionale ma anche sull'applicabilità ai fondi delle disposizioni in materia formativa di derivazione comunitaria che definiscono in maniera precisa le caratteristiche dell'offerta formativa pubblica.

La programmazione dell'attività risentirà poi delle indicazioni ministeriali rientranti nella programmazione triennale che il Ministero realizzerà a partire dall'entrata in vigore del nuovo sistema. Una ingerenza nell'autonomia dei fondi interprofessionali veramente eccessiva che, se non temperata da un ruolo maggiormente inclusivo delle parti sociali, porterà alla loro definitiva marginalizzazione nell'ambito delle politiche attive.

4. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale

Le nostre ultime brevi considerazioni riguardano lo schema di decreto relativo all'attività ispettiva che prevede la costituzione dell'Agenzia unica per l'attività ispettiva. Si tratta di norme che incidono solamente sull'organizzazione degli organi di vigilanza e pertanto non riteniamo utile entrare nello specifico dei contenuti delle disposizioni.

Possiamo affermare che ne condividiamo però la ratio che è quella di coordinare tutta l'attività di vigilanza con la finalità di evitare quelle duplicazioni negli accessi ispettivi presso le imprese che hanno rappresentato una vera e propria vessazione per alcune realtà produttive.