



SENATO DELLA REPUBBLICA

XI Commissione permanente

Disegno di legge n. 1338, recante “Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro

Audizione del Presidente di ConfProfessioni dott. Gaetano Stella

Roma, 23 luglio 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Siamo lieti di partecipare a questa Audizione, che tocca un tema, quello della semplificazione in materia di lavoro, che costituisce un’esigenza di particolare rilievo per imprese e lavoratori, nonché nella vita di milioni di professionisti italiani.

Le tematiche della semplificazione – sia normativa che amministrativa – e della qualità della regolazione occupano da tempo un ruolo centrale nell’agenda politica, tanto in Italia quanto a livello europeo. Nel nostro Paese, la politica di semplificazione ha cominciato ad assumere una configurazione organica a partire dalla seconda metà degli anni ‘90, registrando tuttavia una significativa accelerazione soltanto negli ultimi anni. Tre sono state le direttrici principali di questi interventi: la semplificazione normativa, cui è connessa la qualità della regolazione; la semplificazione dei procedimenti, collegata alla misurazione degli oneri amministrativi; la semplificazione organizzativa.

L’azione finora portata avanti è stata discontinua e poco incisiva. Occorre affiancare allo sforzo fin qui intrapreso, concentrato prevalentemente su soluzioni giuridiche, la ricerca di risposte concrete, efficaci sul piano pratico ed orientate ad obiettivi tangibili, a cominciare dalla riduzione della burocrazia. È nostra ferma convinzione che questo risultato possa essere raggiunto soltanto attraverso un confronto costante e serrato con i

soggetti che operano quotidianamente a contatto con le esigenze dei cittadini, con gli interessi delle realtà produttive, con le pubbliche amministrazioni. I professionisti rappresentano, in questo senso, il migliore alleato delle istituzioni: essi svolgono, con le massime competenze intellettuali, un ruolo di intermediazione tra interessi pubblici ed esigenze dei singoli; si confrontano quotidianamente con gli oneri burocratici gravanti su cittadini ed imprese proponendosi come facilitatori di un rapporto troppo spesso complesso e frustrante; e sono altresì ben consapevoli che la fondamentale esigenza di semplificazione non può significare l'azzeramento dei vincoli e dei controlli pubblici eretti a tutela della collettività.

ConfProfessioni è la principale confederazione dei liberi professionisti italiani, ed aggrega al proprio interno le associazioni appartenenti a tutte le aree del mondo professionale: economia e lavoro, diritto e giustizia, salute e sanità, territorio ed ambiente. La sua natura trasversale rispetto al mondo dei professionisti la rende un osservatorio privilegiato dell'attuazione dei processi di semplificazione. In quanto parte sociale firmataria del Ccnl studi professionali la confederazione può altresì operare con la consapevolezza di una conoscenza approfondita del mercato del lavoro del proprio settore.

Il disegno di legge al Vostro esame mira alla semplificazione in una materia, quella del lavoro, che assieme alla fiscalità rappresenta uno dei tipici e principali ambiti di intervento di Governo e Parlamento, con inevitabile impatto sul consolidamento del quadro normativo. Di qui l'esigenza, certamente avvertita da parte dei professionisti che operano nel settore, di un riordino normativo e di una metodologia più ordinata e coerente di produzione legislativa.

In questa direzione, già il *Jobs Act* aveva previsto l'adozione di una serie di decreti delegati che hanno riordinato gran parte della disciplina previgente. Il risultato in termini di semplificazione normativa è stato importante, anche se sono emerse alcune imprecisioni e incongruenze. Correttamente il ddl al vostro esame prende le mosse da questo stato dell'arte: ed infatti il primo principio della delega, più che instradare un'ulteriore opera di codificazione, impegna il governo a «coordinare e armonizzare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni legislative vigenti nella materia, apportando le opportune modifiche volte a garantire o a migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, intervenendo mediante novellazione e revisione dei codici o dei testi unici di settore già esistenti». Un intervento, dunque, di armonizzazione e *restyling* dell'esistente, che può essere utile se mirato a favorire la chiarezza ed intellegibilità del dato normativo, esigenza ineludibile per lavoratori, aziende e professionisti in una materia che è stata oggetto negli ultimi anni di modifiche non coordinate con la normativa vigente.

In questa direzione, tuttavia, va preliminarmente osservato che il testo al Vostro esame presenta alcune lacune e criticità che rischiano di aprire problemi non diversi da quelli che intende risolvere. La genericità delle definizioni normative dell'oggetto della delega e dei principi e criteri direttivi si pongono qui anche oltre il livello, già ampiamente deficitario, a cui ci hanno abituato le prassi in tema di delegazione legislativa.

In particolare, ha suscitato molte critiche e preoccupazioni il principio di cui alla lett. f) del co. 3 dell'art. 1, che indirizza il Governo ad «eliminare i livelli di regolazione superiori

a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea». La formulazione, molto problematica e tutt'altro che "semplice", ha fatto temere che si tratti di un tentativo di ridimensionamento delle tutele sostanziali previste dal nostro ordinamento, che come noto sono ben superiori rispetto agli standard di base previsti dalla regolazione europea. Poiché tuttavia una revisione delle tutele non fa parte dell'oggetto della delega – seppure tanto genericamente definito («semplificazione e riassetto della normativa in materia di lavoro») – la lettura della lett. f) è a nostro avviso da ricondurre all'obiettivo di accorpamento normativo e tutt'al più di delegificazione (ex art. 17, co. 2, l. 400/88) negli ambiti non coperti da riserva di legge. Se ricondotta a questa, più specifica, funzione di riordino delle fonti, il principio appare condivisibile; esso andrebbe tuttavia specificato e formulato con parole di più chiara interpretazione.

Spetta dunque al Parlamento l'impegnativo compito di rileggere questo disegno di legge e riformularlo in una prospettiva di maggiore specificazione dei suoi contenuti, evitando che la delega oltrepassi il campo della semplificazione e del riordino per sconfinare in interventi di revisione sostanziale degli istituti del diritto del lavoro, impegno che richiederebbe ben altro coinvolgimento sociale e politico. L'obiettivo della semplificazione potrà d'altronde essere realmente ed efficacemente perseguito solo se il Governo avrà la capacità di aprire un confronto con le forze vive del Paese che si confrontano quotidianamente con i problemi applicativi della disciplina normativa, a cominciare proprio dai liberi professionisti.

Il co. 3 dell'art. 1 interviene su due ambiti di interesse prioritario: (i) il contratto di apprendistato ed (ii) i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro.

Per quanto riguarda l'apprendistato il riferimento è alla necessità di semplificare gli adempimenti del datore di lavoro e gli obblighi formativi, nel rispetto delle finalità formative dell'istituto. Va detto che su questa tipologia contrattuale negli ultimi anni si è intervenuti a più riprese e a distanza di poco tempo, con effetti particolarmente deleteri per la certezza del diritto che dovrebbe essere, invece, premessa fondamentale di ogni intervento di semplificazione.

Il riparto di competenze costituzionali non consente molti margini di manovra: si dovrebbe dunque cercare di realizzare un nuovo patto con le istituzioni competenti, che vada oltre i risultati finora raggiunti, per sbloccare definitivamente l'apprendistato di primo e terzo livello ed eventualmente per ridefinire contenuti e modalità attuative della formazione trasversale dell'apprendistato professionalizzante. Ricordiamo peraltro che la formazione professionalizzante, quella che è veramente necessaria per far acquisire competenze spendibili al lavoratore, è sostanzialmente regolamentata dalla contrattazione collettiva. Appare quindi ineludibile un passaggio con le parti sociali più rappresentative al fine di individuare le modalità più idonee di intervento.

Per ciò che riguarda il tema dei servizi per il lavoro, l'obiettivo che deve essere posto alla base di qualsiasi intervento è il raggiungimento della migliore efficacia della loro azione.

La delega concentra l'attenzione sul tema della *governance*, prevedendo la riduzione e l'accorpamento degli organi esistenti, richiedendo un rafforzamento del ruolo centrale del

Ministero del Lavoro e una maggiore integrazione tra sistemi informativi. Anche in questo caso non possiamo non rilevare che l'oggetto della delega intercetta ambiti di competenza regionale costituzionalmente protetti, che sicuramente condizioneranno l'esercizio della delega e imporranno un confronto con gli enti territoriali. In questo senso, le recenti vicende sull'assunzione dei *navigator* e il percorso di definizione dell'autonomia differenziata devono sicuramente far riflettere.

Al fine di fornire un nostro contributo ad una migliore definizione dei criteri di delega, riteniamo ineludibile che il ripensamento dei sistemi di raccordo non coinvolga solo il rapporto pubblico-privato, ma includa e dialoghi anche con quei soggetti che, direttamente o indirettamente, partecipano al processo di *placement* e possono renderlo più fluido e funzionale, a cominciare dalle parti sociali.

Secondo la Commissione europea, è proprio su tali sinergie che si gioca la sfida contro la crisi: le interazioni tra pubblico e privato e tra gli altri attori del *placement*, vengono espressamente definite quale «veicolo di allargamento e fluidificazione degli accessi al lavoro». La costruzione di un tale sistema è ritenuta strategica nella riduzione delle asimmetrie informative, nella massimizzazione dei potenziali incroci tra domanda e offerta di lavoro e, quindi, nel miglioramento dell'occupabilità delle persone e, in particolare, dei giovani.

In Italia i rapporti tra i diversi soggetti del *placement* sono regolati sulla base di un assetto di competenze e funzioni che da anni dimostra i propri limiti. Secondo i dati più recenti i soggetti di *placement* intermediano una quota del mercato del lavoro molto contenuta. Dati ben diversi si registrano negli altri Paesi europei dove questi soggetti sono parte integrante del sistema e contribuiscono ad un migliore funzionamento delle dinamiche del mercato del lavoro.

Proprio le esperienze avviate in altri Paesi europei, dove il coinvolgimento delle Parti sociali è maggiore, possono costituire modelli cui ispirarsi.

Nei Paesi del Nord-Europa, infatti, alle parti sociali è riconosciuto un ruolo inclusivo: esse intervengono in una pluralità di ambiti strategici tra cui il collocamento al lavoro e perciò, indirettamente, concorrono anche alla risoluzione delle asimmetrie informative fra datore di lavoro e disoccupato.

In Austria le parti sociali concorrono nella fase di progettazione dell'offerta didattica delle scuole e cooperano con le scuole e i servizi per il lavoro per facilitare l'inserimento dei giovani in azienda, soprattutto attraverso l'apprendistato. Qui l'interazione con le parti sociali risolve anche i problemi di asimmetrie informative tra domanda di lavoro riducendo il *mismatch*.

In Germania le forze sociali sono parte integrante della struttura istituzionale dei SPI (Servizi per l'impiego): fanno parte della struttura di *governance* che esercita un ruolo di indirizzo e vigilanza sui servizi per l'impiego; partecipano al comitato di indirizzo di tutti i CPI (Centri per l'impiego) regionali e di quelli locali; contribuiscono alla gestione dei sussidi di disoccupazione; fungono da tramite fra Ministero del lavoro e *job centres* nella assegnazione delle risorse pubbliche necessarie al pagamento del reddito di cittadinanza.

La strada che ci indicano gli altri Paesi europei pare essere una sola: coinvolgere di più le parti sociali nelle dinamiche del *placement* per farlo funzionare davvero.

Da ultimo, segnaliamo a questa Commissione un'esigenza già espressa al Ministro del Lavoro, Luigi Di Maio, in un recente incontro: Le PMI e gli studi professionali manifestano da tempo l'urgenza di semplificazione del quadro regolativo e degli oneri burocratici in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È paradossale che le norme contenute nel Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro si applichino indistintamente a tutte le realtà produttive, a prescindere dalle dimensioni e dai contesti produttivi, senza adeguarsi alle specificità dei contesti di lavoro. Già nello statuto del lavoro autonomo era prevista una legge delega per la semplificazione degli adempimenti negli studi professionali, che è rimasta, tuttavia inattuata. Il ddl al Vostro esame, in coerenza con il suo obiettivo di semplificazione della normativa in materia di lavoro, potrebbe arricchirsi rinnovando quella delega.