

Senato della Repubblica

11^a Commissione Lavoro, previdenza sociale

**AUDIZIONE su DISEGNO DI LEGGE 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 (A.S. 1428)**

Audizione 4 giugno 2014

Osservazioni generali

Confimi Impresa (Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata) ringrazia per la convocazione di oggi.

Oggetto della delega al Governo contenuta nel disegno di legge n. 1428, presentato dal Governo medesimo, sono le materie degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro, della semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti relativi alla costituzione e alla gestione dei rapporti di lavoro, del riordino delle tipologie di contratti di lavoro, della revisione delle misure intese a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il termine per l'esercizio della delega è di 6 mesi dell'entrata in vigore del provvedimento.

Nel contesto di riforma, avviato con le misure urgenti adottate con il decreto-legge n. 34/2014 convertito in legge 16 maggio 2014 n. 78, il presente provvedimento di disegno di legge delega si colloca in un rapporto di consequenzialità e mira ad introdurre profonde modifiche nella disciplina del diritto e del mercato del lavoro.

A distanza di soli due anni dalla riforma di molti degli Istituti contenuti nella delega (legge 92/ 2012) ci troviamo di fronte ad nuovo iter di modifica di importanti parti normative che sono alla base della legislazione del lavoro del nostro Paese. Riteniamo non debba prevalere, come già accaduto troppe volte in passato, un approccio meramente "correttivo" sotto il profilo tecnico-giuridico, che vada a "stratificarsi" sulle norme attuali. Viceversa ogni intervento dovrà avere carattere sostitutivo della disciplina attuale. Alcuni esempi:

1. in materia di contratti di lavoro: si dovrà superare totalmente il concetto di parasubordinazione e ripristinare una netta distinzione, basata su parametri esclusivamente oggettivi, tra lavoro dipendente e lavoro autonomo;
2. in materia di ammortizzatori sociali: si dovrà delimitare l'intervento di cassa integrazione alle sole crisi strutturali, per periodi di tempo ristretti e soprattutto con un meccanismo che gravi proporzionalmente di più su chi le utilizza più frequentemente, per consentire alle imprese che non lo fanno di vedersi fortemente ridurre l'attuale aliquota di finanziamento e, in ultima analisi, il costo complessivo del lavoro;

3. per quanto riguarda l'impostazione complessiva del sistema, ci si deve porre l'obiettivo di superare gli attuali steccati, sia in termini di limiti dimensionali, sia in termini di inquadramento, tra categorie di imprese, che sono del tutto anacronistici rispetto all'evoluzione dell'economia.

Su tali aspetti rimandiamo alle considerazioni qui di seguito riportate.

L'auspicio naturalmente non può che essere quello di arrivare ad una riforma condivisa e che sia destinata a durare nel tempo.

Nel merito del presente disegno di legge delega Confimi Impresa espone le seguenti osservazioni:

1. Ammortizzatori sociali (articolo 1)

L'art. 1 del DDL Delega n. 1428 si prefigge interventi di riordino degli ammortizzatori sociali (aa.ss.), ripartiti ordinariamente tra quelli **in costanza di rapporto** e quelli **a sostegno dei lavoratori disoccupati**. La terminologia utilizzata (*riordino, revisione, razionalizzazione*) e la stima di un basso impatto sul quadro regolatorio attuale (contenuta nell'analisi tecnico-normativa di accompagnamento), testimoniano della volontà di procedere a piccoli passi.

Tale impostazione contrasta però con la volontà di profonda riforma manifestate dal Governo, ed in parte presenti nel DDL stesso (art. 4, c. 1, lett. b), che ha più volte proposto la redazione di un codice semplificato del lavoro, che non sarebbe pensabile senza una radicale semplificazione anche degli AA.ss..

Si evidenziano fin da subito dunque i due diversi approcci possibili, descritti nel documento introduttivo: quello *notarile* e quello di *proposta*.

In costanza di rapporto.

In tema di AA.ss. interni al rapporto le proposte di razionalizzazione più importanti (tra le 7 previste) che riteniamo di condividere sono:

- a) l'abolizione della cassa integrazione per cessazione di attività; su tale punto però riteniamo che l'abolizione sia da realizzarsi in tempi gradualmente al fine di consentire una gestione delle crisi occupazionali che sono ancora in corso.

- b) la riduzione e la rimodulazione degli oneri di finanziamento tra i settori in funzione dell'effettivo utilizzo (bonus/malus settoriale).
- c) la revisione degli ambiti di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

Pensiamo sia necessario a tal fine introdurre un unico strumento di ammortizzatore sociale che possa essere utilizzato dall'azienda per un periodo limitato superando pertanto lo schema oggi vigente tra le varie durate sia della Cassa integrazione guadagni ordinaria che di quella straordinaria. Non comprendiamo però la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di "concessione" (numero 2) che dovrebbero, secondo la relazione, prevedere la possibilità che il "filtro" attuale costituito dalla decisione discrezionale delle commissioni paritetiche provinciali per la Cig ordinaria, o del Comitato interministeriale per quella straordinaria, venga sostituito da una franchigia a carico delle imprese richiedenti, capace di costituire un "filtro automatico" assai più efficace, con la corrispondente riduzione del contributo gravante sulle retribuzioni previsto al numero 5 dello stesso art. 1, comma 2.

Riteniamo quindi importante un "*approccio propositivo*" alla materia che dovrebbe proporsi i seguenti obiettivi di riforma:

- Semplificare drasticamente il sistema, prevedendo strumenti certi ed esigibili, soggetti a procedure burocratiche snelle;
- Superare l'anacronistica limitazione del campo di applicazione della CIGO alle imprese industriali e della CIGS alle imprese industriali con più di 15 dipendenti; gli AA.ss. devono essere tendenzialmente universali ed applicabili in tutti i settori economici;
- Superare al più presto qualsiasi normativa in deroga sia nel settore privato sia in quello pubblico che pone i relativi costi quasi interamente a carico della fiscalità generale, con evidenti sperequazioni sia per le aziende sia per i lavoratori (nel 2013 le ore di integrazione salariale hanno superato il miliardo; di queste 1/3 sono ore di Cassa in Deroga);
- I costi devono essere omogenei, come le prestazioni, nei diversi settori; o si applica un sistema mutualistico che genera la provvista o gli AA.ss. sono a carico della fiscalità; in entrambi i casi le aziende, come i lavoratori, devono essere messe sostanzialmente sullo stesso piano;

- Spostare risorse dalla defatigante e spesso inutile difesa passiva di posti di lavoro per lo più inesistenti a politiche attive di riqualificazione e ricollocazione (flexsecurity);

Va meglio definita la previsione (art.1, comma 2, punto 7) di una maggiore compartecipazione delle imprese utilizzatrici che sottende ad una revisione in aumento delle aliquote contributive in materia di AA.ss.

Per quanto riguarda la revisione dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, merita rilevare che a quasi 2 anni di distanza dalla Riforma Fornero, i Fondi di Solidarietà Bilaterali che dovevano garantire sostegno al reddito in costanza di rapporto, nei settori non coperti da CIG, sono rimasti lettera morta: la scarsissima disponibilità delle Parti Sociali alla costruzione di tali fondi ripropone l'esigenza di AA.ss. comuni ai vari settori con estensione della relativa contribuzione.

Si tenga comunque presente che la bilateralità rappresenta comunque un onere aggiuntivo per le imprese e, dunque, va prevista solo in concomitanza con la riduzione/eliminazione di oneri pubblici altrimenti obbligatori.

Esterni al rapporto

Circa gli AA.ss. destinati ai lavoratori che hanno perso l'occupazione il DDL 1428 si pone in continuità con la Riforma Fornero che ha previsto il graduale superamento dell'Indennità di Mobilità e l'applicazione dello stesso strumento di tutela (l'ASpl) ai lavoratori espulsi dai cicli produttivi. Tale impostazione è ampiamente condivisibile sull'assunto che tutti i cittadini vanno trattati allo stesso modo di fronte alla perdita del lavoro.

Il punto qualificante della delega consiste nell'ampliare questo criterio universalistico con la previsione di estendere l'ASpl ai collaboratori coordinati e continuativi (esclusi gli amministratori) e prevedendo un principio di automaticità della prestazione anche in caso di omissione contributiva.

Altro punto rilevante è l'incremento della durata massima dell'ASpl per i lavoratori più anziani anche con misure sperimentali.

Si tratta in entrambi i casi di obiettivi condivisibili se coordinati a politiche attive di ricollocazione.

L'estensione dell'ASpl a co.co.co. e co.co.pro. delinea peraltro l'ennesimo avvicinamento di tale categoria al lavoro subordinato; lo sbocco definitivo di questo processo, ossia l'auspicabile superamento del lavoro "parasubordinato" - categoria spuria e occasione di grande contenzioso giudiziale - è uno degli scenari futuri che meritano di essere approfonditi.

2. Servizi per l'impiego (articolo 2)

L'*articolo 2* reca una delega al Governo in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro.

L'impianto complessivo della delega è sostanzialmente condivisibile perché intende proporre una riforma del sistema dei Servizi per l'impiego da tempo auspicata.

Su tale finalità la delega mira a garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative (*comma 1*).

Sui principi e sui criteri direttivi contenuti nelle lettere del comma 2 segnaliamo:

- la condivisione della razionalizzazione degli incentivi all'assunzione vigenti, "da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione" (*lettera a*).
- l'auspicata razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e di quelli per l'autoimprenditorialità che siano di accompagnamento a tutte quelle situazioni che possono favorire la sostituzione dell'imprenditore nella continuità dell'impresa da parte dei lavoratori interessati (*lettera b*); riscontriamo, infatti, che in varie situazioni di cessazione di attività vi sarebbero le condizioni per favorire il subentro di parte dei lavoratori alla conduzione dell'impresa ma non sussistono strumenti di accompagnamento per la realizzazione di tale operazione.
- la necessità che l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, così come previsto senza nuovi o maggiori

oneri a carico della finanza pubblica, con il conferimento alla medesima delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl ed il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia, diventi uno strumento che abbia i necessari poteri in materia e non sia poi soggetto alle limitazioni che derivano dalle competenze concorrenti da parte delle Regioni nelle materie previste (*lettere c, d ed e*).

Condividiamo quindi gli ulteriori interventi previsti nelle lettere f), g), h) ed i) che hanno come obiettivo quello di razionalizzare tutto l'apparato amministrativo che opera all'interno dei servizi Pubblici per l'impiego.

Riteniamo quindi che sia necessario procedere ad un utilizzo più efficiente e produttivo delle risorse pubbliche già destinate alle politiche attive del mercato del lavoro, evitando di ricorrere a strumenti paralleli o alternativi, che oggi sono a carico del sistema Impresa la quale già sostiene gli oneri contributivi per il finanziamento degli AA.ss.

Siamo quindi favorevoli ad un progetto di riorganizzazione che riguardi i servizi per l'impiego, ottimizzando le risorse pubbliche già in dotazione per un utilizzo più produttivo e dinamico.

Le politiche attive del mercato del lavoro, infatti, se adeguatamente integrate tra servizi pubblici e privati, possono contribuire a ridurre la disoccupazione e a migliorare il processo di collocamento del lavoro.

Riteniamo che l'introduzione di modelli sperimentali che prevedano l'impiego di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro, e che tengano anche conto delle esperienze più significative svolte a livello regionale, possa essere uno strumento utile per coniugare efficacemente politiche passive e attive del lavoro (*lettera l*).

Si sottolinea, tuttavia, che tale obiettivo potrà trovare pieno raggiungimento solo se accompagnato da un superamento dell'attuale formulazione del Titolo V Cost., che lascia alle Regioni un'ampia competenza concorrente in materia di politiche attive, tale per cui i Centri per l'Impiego sono parte dell'organizzazione regionale e non statale; a nostro avviso, essi dovrebbero invece diventare gli sportelli operativi

diretti della neonata Agenzia per l'occupazione, senza alcuna duplicazione o delega di funzione.

3. Codice semplificato del lavoro

Costituzione del rapporto (articolo 3)

Confimi Impresa accoglie favorevolmente i contenuti della delega per quanto riguarda le previsioni contenute nell'*articolo 3* "per la definizione di norme di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti, a carico di cittadini e imprese, relativi alla costituzione e allo svolgimento dei rapporti di lavoro."

La necessità che si intervenga nella razionalizzazione e nella semplificazione (anche mediante abrogazione di norme) delle procedure e degli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, "con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione, inerenti al medesimo rapporto, di carattere amministrativo" (*lettera a*), va finalmente incontro alle richieste che più volte sono state avanzate in tal senso da Confimi Impresa.

Anche la necessità che si introducano interventi normativi per l'eliminazione e per la semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi (*lettera b*) non può che essere condivisa in quanto consente alle imprese di operare in termini di certezza del diritto;

Accogliamo inoltre con particolare interesse e soddisfazione la parte della delega finalizzata:

- a consentire interventi normativi volti all'unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi, "quali in particolare gli infortuni sul lavoro"; l'obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti; il "rafforzamento" del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; l'individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere, esclusivamente in via telematica, tutti gli

- adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro (*lettere c, d ed f*);
- alla revisione del regime delle sanzioni tenendosi conto dell'eventuale natura esclusivamente formale della violazione e in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita nonché la valorizzazione degli istituti di tipo premiale (*lettera e*).

4. Codice semplificato del lavoro.

Testo unico delle norme sui contratti di lavoro (articolo 4)

Sui principi e sui criteri direttivi per l'esercizio della delega stabiliti dalle *lettere a, b, c*) Confimi Impresa ritiene condivisibile la finalità prevista da parte del Governo di realizzare la redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, con la possibile introduzione di ulteriori tipologie contrattuali, espressamente intese a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori destinatari (*lettera b*).

Ribadiamo comunque che le tipologie contrattuali del rapporto di lavoro subordinato all'interno del nostro ordinamento possono essere ricondotte alle due fattispecie oggi previste: ossia il contratto a tempo indeterminato ed il contratto a tempo determinato. Eventuali modalità di esecuzione della prestazione, come ad esempio nel part-time, non costituiscono ulteriori tipologie contrattuali.

Pensiamo sia necessario invece definire in modo chiaro ed inequivocabile l'oggettivizzazione e quindi la semplificazione dei criteri di distinzione con il lavoro autonomo, riducendo grandemente le possibilità di contenzioso sul punto che ancora oggi, nonostante i vari interventi di riforma, non risulta ancora definita.

A tale riguardo dalla lettura dei testi di origine dottrinale finora proposti (Codice del lavoro 3.0) emerge già qualche potenziale criticità. Si prospetta, infatti, una differenziazione tra "lavoro subordinato" e "lavoro dipendente" all'evidente scopo di superare il concetto di "lavoro parasubordinato", ma la differenziazione non appare molto chiara dato che si basa su criteri (il potere direttivo del datore di lavoro e, dall'altra parte, l'incidenza sul reddito complessivo del prestatore) non facili, nella pratica, da accertare e, soprattutto, non predeterminabili all'atto

dell'instaurazione del rapporto: in questo modo l'obiettivo di sgonfiare il contenzioso rischia di non essere raggiunto.

È facilmente prevedibile, infatti, che l'introduzione di una dicotomia tra le due nozioni appoggiata, da un lato, al più generale concetto di "dipendenza economica" già applicato in altri contesti, al di fuori dei rapporti di lavoro e sintetizzabile nello "stato di sudditanza" di un soggetto rispetto a un altro, in quanto le scelte del primo condizionano la capacità economica del secondo; dall'altro al concetto di "continuità" della prestazione la cui potenziale indeterminatezza è evidente.

A tale proposito si ricorda la necessità di raccordare le norme civilistiche con quelle procedurali a cominciare dagli artt. 409 c.p.c. e segg., al fine di evitare le (talvolta paradossali) difficoltà applicative, incontrate dal "rito Fornero" in materia di licenziamenti.

Riteniamo, invece, non condivisibile l'introduzione - anche eventualmente in via sperimentale - del compenso orario minimo applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato. La determinazione delle retribuzioni è affidata nel nostro sistema alla contrattazione nazionale di categoria che ne definisce le quantità nei rispettivi di CCNL da applicarsi sul tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza sia a livello costituzionale sia di legittimità ha sempre individuato nell'applicazione dei minimi contrattuali i parametri per la definizione della retribuzione in linea con quanto previsto dal precetto Costituzionale (art. 36 Cost.). D'altronde è anche il caso di ricordare, in proposito, che la contribuzione previdenziale dovuta agli Enti preposti viene calcolata sui minimi contrattuali dei singoli CCNL applicati nelle aziende.

Riteniamo, inoltre, che l'introduzione di un eventuale salario minimo avrebbe l'effetto di aumentare la dinamica salariale dei rinnovi economici dei CCNL in quanto la definizione del salario avviene sulla base di retribuzioni stabilite a livello mensile e la determinazione delle quote orarie di salario attraverso un divisore, convenuto tra le parti, ha la sola finalità di consentire l'applicazione delle maggiorazioni previste per determinate modalità di esecuzione della prestazione (compensi per straordinario, per turni ecc.).

Sul punto ricordiamo che Confimi Impresa a più riprese ha ribadito la necessità che si arrivi ad un **Contratto unico della manifattura** andando verso una semplificazione del sistema della contrattualistica nazionale riducendone la numerosità dei contratti fino ad addivenire ad un unico contratto per le imprese manifatturiere.

Il contratto unico dovrà fissare le condizioni fondamentali a livello normativo, economico, di sicurezza e democraticità all'interno delle aziende, condizioni che costituiranno gli elementi di garanzia per tutta la manifattura italiana.

Pensiamo ad un modello contrattuale leggero, semplificato, contenente principi quadro omogenei, applicabili all'intero sistema economico, un contributo forte, incisivo, di profonda semplificazione e modernizzazione in grado di superare la frammentazione attuale ed incentivare anche l'occupazione.

Tutto ciò dovrà avere come bilanciamento un potenziamento dell'autonomia contrattuale a livello territoriale ed aziendale che meglio possa interpretare le realtà economiche locali e delle singole unità produttive. Il contratto aziendale, naturalmente, potrà essere attivato in presenza di una forza lavoro minimale di livello significativo.

Per quanto riguarda i contratti di lavoro accessorio, la *lettera d)* condividiamo il principio di delega della possibilità di ampliamento della concreta applicazione dell'istituto in tutti i settori produttivi, per le attività lavorative discontinue e occasionali, attraverso l'elevazione dei limiti annui di importo dei relativi compensi ed assicurando la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati (si tratta di una esperienza positiva che ricorda quei *mini jobs* che altrove hanno consentito di alzare notevolmente i tassi di occupazione).

5. Tutela della maternità (articolo 5)

L'*articolo 5* reca una delega al Governo per la revisione e l'aggiornamento delle misure intese a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Sono condivisibili i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Ribadiamo che tale intervento non deve portare ad un aggravio di costi per il sistema dell'impresa che già hanno a proprio carico un contributo mensile per la maternità nella misura di 0,46% sulle retribuzioni lorde corrisposte sia per gli operai che per gli impiegati e i quadri.

A questo aggiungiamo che ulteriori costi aggiuntivi provengono dalla contrattazione collettiva di settore per l'integrazione della retribuzione indennizzata dall'Inps (maternità) sia per la copertura retributiva, definita a livello di CCNL, di assenze in ambito di maternità e/paternità.

Riteniamo qui necessario riaffermare che l'apposita gestione Inps, su cui convergono i contributi di maternità, sia finalmente destinata alla sola copertura di tali prestazioni e non vi siano, come già oggi avviene, distrazioni su altre gestioni in caso di avanzi.

Confimi Impresa reputa, inoltre, favorevole la previsione dell'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e la flessibilità dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità di genitore, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro la cui incentivazione si collega alla deregolazione dell'uso delle tecnologie di controllo (*lettera d*);

Condividiamo, inoltre, l'opportunità di prevedere una semplificazione – a contenuti invariati – della normativa contenuta nel testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, per le categorie di lavoratrici subordinate.

Pur ritenendo meritevole la finalità di estendere alle lavoratrici madri "parasubordinate" del diritto alla prestazione di maternità anche in assenza del versamento dei contributi da parte del committente (cosiddetto principio di automaticità della prestazione) pensiamo sia necessario, comunque, che tale principio non debba essere alimentato dalla gestione Inps a cui fanno capo i versamenti provenienti dalla contribuzione dovuta per i lavoratori dipendenti.