



R.E TE.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica

11^a Commissione Lavoro e previdenza sociale

A.S. 1428

“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

27 maggio 2014



Il DDL oggetto dell'odierna audizione presenta un quadro di principi che sono volti alla riforma del sistema di protezione sociale e della regolazione del mercato del lavoro, nonché principi volti a rafforzare le misure a tutela della genitorialità.

Qui di seguito alcune riflessioni di R.E TE. Imprese Italia sul DDL in epigrafe.

Ammortizzatori sociali

La revisione del sistema degli ammortizzatori sociali non deve collidere con gli schemi attualmente utilizzati in questa difficile fase di crisi (cassa in deroga) e con le istituzioni bilaterali esistenti di sostegno al reddito che si sono consolidate, né con l'impianto della Legge 92/2012 che prevede i fondi presso l'INPS per le imprese sopra i 15 dipendenti, soglia che va confermata per l'esclusione del contributo.

Vanno salvaguardate le vigenti esperienze settoriali, come quella del settore artigiano, che garantiscono il sostegno al reddito dei lavoratori in caso di crisi aziendali attraverso il sistema della bilateralità, ivi compresi i Fondi di Solidarietà Bilaterali, come quello costituito dall'artigianato, per il sostegno al reddito dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

A tale riguardo va affrontato il problema del rifinanziamento del comma 17 dell'art. 3 della legge n. 92/2012, il quale prevede che ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali sia erogata l'indennità Aspi subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa, a carico dei fondi bilaterali. La durata del trattamento non può superare le 90 giornate da computare in un biennio mobile. Per ciascuna delle annualità 2013, 2014, e 2015 questo limite è fissato a 20 milioni di euro.

L'integrazione fra risorse pubbliche e risorse di matrice contrattuale è decisiva per la piena operatività dei Fondi di solidarietà bilaterali. Tale integrazione (che, si ricorda, opera per i brevi periodi previsti dalla legge, cioè 90 giornate nel biennio) ha consentito alle piccole imprese di fruire di un ammortizzatore sociale su misura (cioè: privo di burocrazia; di breve durata - in quanto brevi sono le sospensioni delle piccole imprese - e sottoposto al controllo sindacale) che responsabilizza le imprese in quanto scatta solo con l'integrazione di risorse

pubbliche e private. Tale modello si è rivelato fondamentale per evitare riduzioni di personale che graverebbero in maniera molto pesante sul bilancio pubblico ed ha consentito alla bilateralità di affermarsi come modello di relazioni partecipative nelle micro e piccole imprese.

E' quindi fondamentale l'eliminazione del limite temporale del 2015 e l'incremento dello stanziamento finanziario previsto dalla legge.

Inoltre, in materia di Fondi di Solidarietà previsti dalla legge Fornero, per quanto riguarda i settori interessati a costituirli presso l'INPS, come ad esempio il terziario, deve essere individuato un nuovo termine poiché il precedente termine è scaduto prima della emanazione del decreto ministeriale sul Fondo residuale che avrebbe costituito un importante punto di riferimento.

Si deve, inoltre, sottolineare che qualsivoglia riforma del sostegno al reddito non può non essere intesa a invarianza dei costi per il sistema imprenditoriale italiano e con impegno a introdurre il regime, eventualmente modificato, in un arco di tempo congruo per l'implementazione definitiva (ad esempio 2020).

Non possiamo non ribadire che il nodo centrale per le imprese è rappresentato dal costo del lavoro. Si ritiene, pertanto, prioritario avviare interventi per ridurre, anche nel medio termine, l'incremento del costo del lavoro, nei relativi oneri diretti e indiretti.

In questa direzione occorre segnalare il rischio di ulteriori incrementi che potrebbero derivare dai provvedimenti enunciati nel DDL in oggetto riferibili in modo particolare alla riforma degli ammortizzatori sociali nell'ambito di quanto già regolato dalla Legge 92/2102 (si richiama l'art. 1 DDL n. 1428/2014). Si ritiene, invece, urgente rimodulare tra i settori produttivi le aliquote di compartecipazione agli ammortizzatori sociali, riducendo proporzionalmente la contribuzione per le imprese rappresentate dalle organizzazioni raggruppate in R.E TE. Imprese Italia (si v. la lettera a, numeri 5-6, art. 1 DDL n. 1428/2014). Se è certamente apprezzabile l'intento di de-burocratizzare l'accesso agli ammortizzatori sociali mediante forme standardizzate di concessione (lettera a, numero 2, art. 1 DDL n. 1428/2014), al contempo, si chiede di applicare pienamente anche rispetto alle aziende prive di sistemi di integrazione salariale, e in via del tutto strutturale e prioritaria, il sistema dei contratti di solidarietà.

L'estensione dell'ASPI ai lavoratori autonomi coordinati, anche a progetto, non esclude la possibilità, a questo punto, di armonizzare la disciplina al fine di tutelare in caso di necessità di sostegno al reddito tutta la platea del lavoro autonomo, ferma restando l'attuale contribuzione per ammontare complessivamente inteso.

Politiche attive

Con riferimento all'art. 2, comma 2, del DDL n. 1428/2014 si intende cogliere la positività di una razionalizzazione degli incentivi all'occupazione, mettendo in rilievo che tali schemi promozionali dovranno essere connessi alla tenuta occupazionale più che a meccanismi di calcolo che valorizzano l'incremento delle posizioni lavorative.

Sono, inoltre, auspicabili ulteriori interventi per rendere maggiormente incisive tali misure incentivanti, prevedendo ad esempio che le stesse abbiano carattere strutturale, e che agiscano non solo sul cuneo contributivo ma anche su quello fiscale.

Nella medesima prospettiva qualunque forma di incentivazione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità dovrà essere volta a migliorare il contesto produttivo e territoriale in cui esse si pongono, con una più efficace connessione alle organizzazioni imprenditoriali e alle esperienze di best practices dell'artigianato e del terziario.

Nell'introduzione di modelli sperimentali di incentivazione del collocamento dei soggetti in cerca di lavoro si dovrà altresì valorizzare quanto concretamente è stato svolto negli ultimi anni dalle organizzazioni imprenditoriali, anche nell'ambito degli enti bilaterali, e inserire strumenti di promozione del raccordo tra domanda e offerta di lavoro, anche alla luce di quanto già operato dalle stesse organizzazioni a livello territoriale (lettera l, comma 2, art. 2, DDL n. 1428/2014).

R.E TE. Imprese Italia è convinta che l'intero sistema delle politiche attive del lavoro necessiti un riassetto sostanziale.

In particolare riteniamo che l'innalzamento della qualità dei servizi pubblici, in termini di maggiore capacità di raggiungere l'utenza, richieda l'aumento delle capacità di programmazione degli enti locali coinvolti, nonché un'integrazione più profonda con il sistema dell'istruzione e della formazione: soltanto un ripensamento dei necessari rapporti

tra sistema scolastico e mondo del lavoro, infatti, può portare alla creazione di competenze e professionalità che siano effettivamente spendibili e richieste sul mercato.

Si dovrebbe, inoltre, 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, ancora una volta a carico delle imprese che già sono chiamate a contribuire fortemente alla spesa per ammortizzatori sociali.

Il progetto di riorganizzazione non può che riguardare anche 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.

Ciò anche nell'ottica di un'efficace attuazione del Piano nazionale per la "Garanzia Giovani" che rende necessario il coinvolgimento del mondo imprenditoriale per fronteggiare le difficoltà della società italiana provocate dalla lunga crisi economica di questi anni, nonché il ricorso a tutti gli strumenti oggi esistenti ed il coinvolgimento di tutti gli operatori possibili per orientare e accompagnare verso la formazione o il lavoro la popolazione giovanile disoccupata o inattiva.

Semplificazioni

Nell'art. 3 del DDL n. 1428/2014 si indicano i presupposti per una buona ed efficace semplificazione che R.E TE. Imprese Italia ha chiesto in più occasioni di realizzare. È certamente ascrivibile a R.E TE. Imprese Italia il comportamento propositivo in materia di semplificazione e de-burocratizzazione. È assai noto lo sforzo che in questi ultimi anni è stato effettuato anche in queste sedi. Dimezzare gli atti di gestione, eliminare i contrasti interpretativi, unificare le comunicazioni obbligatorie, telematizzando e de-burocratizzando, semplificare dichiarazioni e certificazioni, tra cui il DURC, è in linea con le operazioni che molti paesi europei hanno già attuato negli anni passati. Anche da ciò dipende la migliore competitività delle imprese italiane. R.E TE. Imprese Italia sosterrà qualunque sforzo in questo senso.

Ancor di più non è assolutamente marginale, per questa ragione, il riordino del sistema sanzionatorio, il quale è inutilmente gravoso, ingarbugliato e inefficace.

Lo scopo deve essere quello di costruire un apparato sanzionatorio che riduca al minimo le sanzioni penali e razionalizzi le sanzioni amministrative pecuniarie secondo graduazioni che tengano conto della natura formale oppure sostanziale dell'inadempimento.

Con l'eliminazione e razionalizzazione di molte fattispecie sanzionatorie, che si sono nel tempo stratificate, a causa dei ripetuti e non sempre coerenti interventi del legislatore, si potrà ripristinare il principio giuridico del ne bis in idem nel sistema sanzionatorio del lavoro e della previdenza, più volte disatteso per prassi e norme erroneamente costruite.

In tale ambito di interventi dovrà, inoltre, trovare spazio anche una rivisitazione complessiva del sistema della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro e previdenza sociale. L'attuale sistema dei controlli si caratterizza, infatti, per la presenza di una pluralità di organi di vigilanza appartenenti ad amministrazioni diverse ma con competenze in alcuni casi analoghe o sovrapponibili. Questa situazione comporta di fatto che le imprese siano sottoposte in momenti diversi, ma con riferimento agli stessi periodi e alle stesse materie, a controlli da parte dei vari organi di vigilanza (INPS, INAIL, DPL, ASL, Agenzia delle Entrate) che distolgono l'imprenditore dalla sua attività economica e che talvolta si concludono addirittura con esiti difformi. È quindi necessario, da un lato, che le attività degli organi di vigilanza siano sottoposte ad una forma di coordinamento, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di accertamenti, e, dall'altro, che venga semplificato il quadro relativo alle procedure di impugnazione dei verbali ispettivi, al fine di permettere alle imprese di esercitare appieno il proprio diritto alla difesa e assicurare alle stesse certezza giuridica.

Tale riordino è attuazione piena della semplificazione e supporterà certamente le aziende nel progresso e nella lotta contro ogni forma di irregolarità.

Riordino delle forme contrattuali e salario minimo

La delega in materia è finalizzata a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione.

Il prossimo intervento normativo, pertanto, sembra concentrarsi non solo sulla questione della disoccupazione giovanile, ma, opportunamente anche sugli over 29 che abbiano perso il proprio posto di lavoro.

Appare opportuno evidenziare che le tipologie di rapporti di lavoro all'interno del nostro ordinamento possono essere ricondotte a tre sole fattispecie (ossia il contratto a tempo indeterminato, il contratto a tempo determinato ed i contratti di collaborazione), sulla base delle quali il legislatore nel corso degli anni ha individuato ulteriori modalità che consentissero in modo più conforme alla mutata organizzazione del lavoro l'ingresso nel mercato del lavoro (contratto di apprendistato) ovvero lo svolgimento di prestazioni lavorative che consentissero ai lavoratori di conciliare meglio le proprie esigenze con quelle lavorative (contratto di lavoro ripartito, contratto di somministrazione di lavoro, contratti di lavoro accessorio, lavoro intermittente). Per quanto riguarda, inoltre, il lavoro a tempo parziale non si tratta di una specifica tipologia contrattuale, bensì di una modalità di esecuzione della prestazione.

In tal modo, pertanto, l'art. 4 del DDL potrebbe porre un rimedio agli errori fatti dal legislatore della legge n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), le cui scelte sono state lontane dal comprendere le reali esigenze delle imprese e dei lavoratori.

In tale opera di riordino si inserisce anche la previsione, in via sperimentale, di un'ulteriore tipologia contrattuale volta a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro.

L'ipotesi sperimentale di "contratto a tutele crescenti", se coniugata con la rimodulazione delle forme contrattuali, non appare, tuttavia, conforme alle urgenze produttive delle imprese rappresentate dalle organizzazioni che si aggregano in R.E TE. Imprese Italia.

È noto che la pluralità ed eterogeneità delle esigenze produttive impone l'agibilità di diverse forme contrattuali, anche nella visione di una maggiore efficienza competitiva internazionale (art. 4, DDL n. 1428/2014) Le aziende organizzano modelli produttivi riferibili allo specifico comparto economico di appartenenza. E', quindi, importante salvaguardare la pluralità delle forme contrattuali, anche quelle flessibili, che danno risposta a specifiche esigenze delle imprese. Al contrario, intervenire, riducendo le flessibilità oggi esistenti nel mercato del lavoro italiano, significherebbe ridurre importanti opportunità occupazionali. I dati occupazionali più recenti dimostrano ampiamente che le rigidità della riforma del 2012

hanno determinato un decremento delle posizioni in ingresso, soprattutto di giovani e donne, e nella tenuta complessiva dell'occupazione.

Il contratto a tutele crescenti non è adeguato a contrastare l'inoccupazione. È una misura contraddittoria e anti-sistemica, non congeniale al tempo di rilancio e contrasto alla crisi che l'economia italiana sta ormai aspettando da circa 5 anni e che, inoltre, non tiene in debita considerazione le specificità esistenti nell'articolato sistema delle imprese italiane.

Un intervento del genere, d'altronde, non farebbe che introdurre una ulteriore forma contrattuale ben poco comprensibile alle imprese e agli operatori che dovrebbero poi in concreto attuarla e che, peraltro, rischia di essere "incompatibile" con l'appena riformato apprendistato, quale contratto che già permette l'inserimento al lavoro dei giovani in termini di flessibilità e che si pone anche come efficace strumento per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro funzionale ai fabbisogni occupazionali espressi dalle imprese.

Da ciò deriva la positiva valutazione di R.E TE. Imprese Italia rispetto al principio di delega in materia di lavoro accessorio (lettera d, comma 1, art. 1 DDL n. 1428/2014) che rende possibile adattare le flessibilità interne dell'azienda alle esigenze dell'economia, rendendo elastica la dinamica tra domanda e offerta di lavoro, in linea con le grandi economie europee. Andrebbero inoltre semplificati alcuni strumenti come i tirocini attualmente frammentati nella regolamentazione e negli indirizzi per via della competenza regionale in materia.

Sul compenso orario minimo, in Italia la determinazione della retribuzione del lavoro subordinato è da sempre affidata alla contrattazione collettiva. L'adeguamento del compenso per legge elimina di fatto la funzione dei contratti collettivi nazionali, che, al contrario, tengono conto degli andamenti dei singoli settori economici.

A ciò si aggiunga, inoltre, che la retribuzione è definita in misura mensile e la possibilità di individuare il costo di un'ora di lavoro è prevista nei contratti collettivi nazionali al solo fine di definire specifiche situazioni (es. costo di un'ora di straordinario o di permesso). L'introduzione di un compenso orario minimo, pertanto, determinerebbe inevitabilmente un incremento di costo del lavoro a carico delle aziende.

A conferma di quanto sopra illustrato, si evidenzia che questa previsione è stata introdotta nei Paesi caratterizzati (anche in un determinato "momento storico") da un sistema di contrattazione collettiva non in grado di definire e garantire una distribuzione salariale minima ed al contempo omogenea per tutto il territorio ovvero da un sistema di

contrattazione aziendale o locale con previsioni disomogenee. Si tratta, quindi, di previsioni di cui il nostro mercato del lavoro non ha bisogno, poiché è caratterizzato da un sistema radicato e consolidato di contrattazione nazionale.

Conciliazione

In relazione all'art. 5 DDL n. 1428/2014 si sottolinea l'importanza delle iniziative contenute nel disegno di legge delega in materia di conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze genitoriali. Tali azioni potranno contribuire a far nascere nuove iniziative imprenditoriali a sostegno della conciliazione, nonché ad equiparare la maternità delle lavoratrici autonome a quella delle lavoratrici dipendenti grazie all'introduzione dell'indennità di maternità a carattere universale, il tutto senza oneri aggiuntivi a carico delle imprese, così come previsto dalla relazione tecnica del provvedimento.