



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Lavoro  
Pubblico e privato,  
previdenza sociale

Senato della Repubblica

Luglio 2019



CONFINDUSTRIA

**Memoria sul Disegno di legge  
n. 1338, recante delega al  
Governo per la semplificazione  
e la codificazione in materia di  
lavoro**

Gentile Presidente, Onorevoli Senatori,

con il presente documento Confindustria esprime le proprie considerazioni sul disegno di legge n. 1338 recante delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro.

L'esigenza di semplificazione e codificazione è ampiamente avvertita, anche nell'ambito del diritto del lavoro, ormai da anni, al fine di dare organicità, sistematicità e completezza agli interventi normativi succedutisi negli anni.

È noto, infatti, che la chiarezza e la semplicità delle norme contribuisce ad accrescerne il grado di conoscibilità e di effettività, mentre l'oscurità e l'ipertrofia normativa favoriscono difficoltà applicative, necessità di ulteriori chiarimenti e, quindi, contenzioso.

Non a caso Confindustria ha valutato positivamente il complesso delle riforme attuate a norma della legge 10 dicembre 2014, n.183 perché, al di là di ogni valutazione sul merito dei singoli provvedimenti, si è trattato senz'altro di un intervento ispirato da una visione organica e coerente del mercato del lavoro e della disciplina dei rapporti di lavoro, con una dettagliata individuazione dei principi e dei criteri direttivi, a cui ha fatto seguito, tra l'altro, come sicuro indice dell'effettività dei fini perseguiti, una drastica diminuzione del contenzioso giudiziario in materia.

Il disegno di legge delega in esame vorrebbe perseguire – almeno negli intenti del Governo – le meritorie finalità di semplificazione e codificazione con specifico riguardo alle norme giuslavoristiche, anche mediante il coordinamento e l'armonizzazione (formale e sostanziale) delle misure normative, la semplificazione del linguaggio, il coordinamento con la disciplina europea di settore, la novellazione e la revisione di testi unici o codici di settore vigenti, nonché l'indicazione espressa delle norme da abrogare.

Tuttavia, tali ambiziosi e condivisibili obiettivi mal si conciliano con l'eccessiva ampiezza e l'ampia genericità del disegno di legge delega, che andrebbero attentamente esaminate per valutarne la compatibilità con i limiti costituzionali previsti per la delegazione legislativa (art. 76 Cost.).

Infatti, come evidenziato negli ultimi anni anche dal Comitato per la legislazione, la necessità che la legge di delega tenga distinto l'oggetto dai principi e criteri direttivi, la sufficiente determinatezza di questi ultimi, e l'impossibilità di assimilarli a generici o vaghi obiettivi o finalità, sono elementi indispensabili per evitare una dilatazione irragionevole della scelta discrezionale del Governo nell'adozione dei decreti legislativi.

Anche alla luce di tali principi, il disegno di legge in esame non consente, anzitutto, di individuare con sufficiente chiarezza la portata della delega legislativa, profilando così il rischio di un intervento normativo sull'intera materia lavoristica, incompatibile con i contenuti nel provvedimento in esame.

Più in dettaglio, come evidenziato anche nel corso delle audizioni delle altre Parti sociali, i principi e i criteri direttivi di carattere generale (art. 1, comma 2) non appaiono

raccordati con quelli di carattere specifico (art. 1, comma 3), che attengono principalmente all'apprendistato e ai servizi per l'impiego e le politiche del lavoro.

Non appare affatto chiaro, dunque, se l'attività di coordinamento e armonizzazione delle disposizioni vigenti (art. 1, comma 2, lett. a) debba riferirsi all'intera materia del lavoro o, più ragionevolmente e in linea con una lettura sistematica delle disposizioni, soltanto ai settori e agli istituti oggetto dei successivi principi e criteri direttivi specifici.

Pertanto, riteniamo che l'estrema genericità della legge delega e la sua conseguente non idoneità a circoscrivere efficacemente la discrezionalità del Governo non possa legittimare una revisione organica dell'intera materia del lavoro.

Proprio l'aspetto dell'organicità sembra mancare anche nella parte relativa ai principi e criteri direttivi specifici, perché non contiene alcun indirizzo politico chiaro sugli interventi che il Governo si accingerebbe a compiere sull'intera materia lavoristica, limitandosi all'indicazione di mere finalità (es. "razionalizzare le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato e di politiche del lavoro", art. 1, comma 3, lett. b) prive di qualsiasi indicazione dei criteri per il relativo conseguimento.

In secondo luogo, andrebbero valutati con attenzione anche gli strumenti previsti dal disegno di legge per la codificazione e la semplificazione.

Si pensi, ad esempio, all'eliminazione dei livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea, salvo che la loro perdurante necessità sia motivata dall'analisi di impatto della regolazione (AIR) dei relativi decreti legislativi (art. 1, comma 3, lett. f).

Al riguardo, proprio per garantire una migliore qualità dell'intero stock normativo, sarebbe opportuno estendere tale principio anche ai decreti legislativi già vigenti non corredati da AIR e agli atti di recepimento delle norme europee diversi dai decreti legislativi.

In terzo luogo, dal punto di vista procedurale, sarebbe opportuno prevedere la partecipazione delle parti sociali per l'adozione dei decreti delegati, in modo da fornire al Governo e al Parlamento gli elementi conoscitivi necessari a garantire una normativa chiara e semplice.

Riteniamo pertanto che un intervento di riforma che, come affermato nella relazione di accompagnamento, è volto a "*creare un sistema organico di disposizioni in materia di lavoro*" dovrebbe individuare con maggiore precisione il suo campo di applicazione, selezionando con rigore le priorità di intervento in ragione della necessità dettate dalla realtà del mercato del lavoro.

E tra le priorità, individuabili con questo criterio, non v'è dubbio che la prima sia quella della disoccupazione giovanile.

Se si guardano le statistiche, il quadro appare oltremodo preoccupante. Il tasso di disoccupazione giovanile nel nostro Paese è al 31,7 per cento al primo trimestre 2019

(secondo l'Eurostat), tra i più alti dei paesi avanzati in Europa: peggio di noi solo Grecia e Spagna. Il numero dei NEET, inoltre, è drammatico: i giovani tra 15 e 29 anni che non studiano e non lavorano sono 2 milioni e 64 mila (il 23,4% della relativa popolazione).

Per questo è urgente intervenire a favore dei giovani e l'apprendistato costituisce, in questo senso, uno strumento fondamentale.

Riteniamo opportuno, infatti, ricordare che dove c'è più apprendistato - dove in pratica i cosiddetti sistemi duali funzionano (vedasi Germania) - la disoccupazione giovanile è ai minimi. Il percorso di apprendistato, infatti, incide positivamente sulle competenze, le quali acquisiscono un valore sempre più decisivo rispetto alle sfide della rivoluzione tecnologica, e migliora quindi sulle capacità occupazionali dei giovani.

E' per questo motivo che, passando all'esame dei principi e dei criteri direttivi di carattere specifico, l'unica indicazione che si ritiene opportuno proporre è proprio in tema di apprendistato, cui è dedicato il comma 3, lett.a), dell'art.1.

Oltre al condivisibile obiettivo della semplificazione degli adempimenti, occorrerebbe prevedere il più ampio "collegamento" possibile tra le diverse forme di apprendistato (ora prevista solo in minima parte e condizionatamente alla previsione contenuta nei ccnl - cfr. art. 43, comma 9, del d. lgs. n. 81/2015).

La possibilità di collegare le distinte tipologie di apprendistato deve riguardare, anzitutto, quelle a carattere "duale", ossia l'apprendistato attualmente disciplinato dall'art. 43 e dall'art. 45 del d. lgs. n. 81/2015.

Ed infatti per far fronte alle continue evoluzioni in atto nel mercato del lavoro, è essenziale insegnare alle nuove generazioni ad affrontare i cambiamenti e ad imparare ad imparare.

Attraverso l'alternanza scuola-lavoro e il learning by doing il giovane ha la possibilità di applicare praticamente le nozioni teoriche apprese sui banchi di scuola e di apprendere dall'esperienza leggi scientifiche e nozioni teoriche su cui può riflettere ex post sul piano delle discipline.

In questo contesto si ridefiniscono anche le relazioni tra scuola e impresa. Mentre il compito della scuola diventa quello di fornire una preparazione poliedrica di base che dia metodo nell'apprendere, l'impresa si focalizza sulle competenze specifiche arricchite dall'esperienza.

Un primo collegamento tra istruzione e lavoro può avvenire già durante la scuola secondaria superiore.

I ragazzi potrebbero iniziare il loro percorso con un anno di alternanza, utile a fornire le basi sulla normativa in materia di salute e sicurezza, per poi proseguire con un contratto di apprendistato di primo livello volto al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore. Ed, a tal fine, sarebbe opportuno modificare la disciplina del part time, finalizzato a questo tipo di esperienza, in modo da rendere pienamente compatibile

lo svolgimento delle lezioni in classe con l'attuazione delle prime esperienze propriamente lavorative.

Al termine di questa prima fase si potrebbero aprire vari scenari.

In primo luogo, lo studente potrebbe scegliere di restare nell'impresa in cui ha svolto l'apprendistato di primo livello "agganciando" un contratto di apprendistato professionalizzante come già sperimentato in primarie aziende del nostro Paese come Enel e Eni.

Alternativamente, lo studente potrebbe scegliere di proseguire la sua formazione in un Istituto Tecnico Superiore o con una laurea, mantenendo il contatto con l'impresa in cui ha svolto l'apprendistato di primo livello stipulando un contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca sulla scorta delle esperienze di successo maturate in molti territori.

Al conseguimento del titolo, il contratto di apprendistato di formazione e ricerca potrebbe essere convertito, a sua volta, in un contratto di apprendistato professionalizzante.

Per promuovere la diffusione di questo modello i Fondi Interprofessionali potrebbero emanare specifici avvisi volti a coprire parte dei costi.

Un simile modello realizzerebbe pienamente il diritto di imparare lavorando dei giovani e ridurrebbe la distanza tra mondo del lavoro e mondo produttivo, assicurando che le competenze maturate dai ragazzi siano in linea con quelle richieste dalle imprese, impegnate, in tal modo, ad investire in un prolungato e coerente programma di formazione professionale qualificata.

Si tratta di proposte che richiederebbero degli interventi normativi alquanto limitati, trattandosi più che altro, come si diceva, di favorire la possibilità di "agganciare" tra loro diverse tipologie contrattuali già presenti nel nostro ordinamento.