



Senato della Repubblica
Commissione 11^a (Lavoro, previdenza sociale)

**Audizione sul Disegno di legge AS n. 1428 - Deleghe 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 del dott. Pierangelo Albini

Direttore Area Lavoro e Welfare di Confindustria

Roma, 27 maggio 2014

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a esporre le riflessioni di Confindustria su questo importante provvedimento del Governo, che, insieme al Decreto Legge n. 34/2014, è volto a realizzare un complessivo riordino della normativa e delle politiche per il lavoro.

Come abbiamo già avuto occasione di rilevare in occasione dell'audizione sul Decreto Legge n. 34/2014, il problema prioritario, oggi, è recuperare adeguati livelli di produttività e di crescita condizioni necessarie per rimettere in moto la creazione netta di posti di lavoro.

L'Italia soffre di lenta crescita ormai da molti anni. Negli ultimi anni, anche per effetto della crisi, le riduzioni dei livelli di reddito e di benessere, da relative agli altri paesi, stanno diventando riduzioni assolute.

Il nostro Paese appare meno capace degli altri paesi sviluppati ad adeguarsi al formidabile cambiamento portato dalle nuove tecnologie e dalla globalizzazione, a causa di un insieme di rigidità che si trasformano in nodi che soffocano lo sviluppo. Queste rigidità sono particolarmente gravi nel contesto di fortissima accelerazione dei mutamenti che è ormai in atto dalla prima metà degli anni 90 e nel quadro di unione monetaria europea a cui l'Italia partecipa.

L'eredità della crisi, disoccupazione altissima e maggiore incertezza per gli operatori, e la sempre più pervasiva applicazione delle nuove tecnologie (non solo quelle ICT), richiedono di eliminare le rigidità e sciogliere i nodi che frenano la crescita e per rilanciare la competitività, gli investimenti e tornare così su un sentiero di crescita elevata.

Tra i fattori frenanti ci sono le regole che governano il mercato del lavoro, sia nelle forme contrattuali, sia negli assetti della contrattazione collettiva.

Il disegno di legge delega oggetto dell'odierna audizione rappresenta quindi un'opportunità importante per effettuare quel ripensamento complessivo della normativa che non possiamo più rinviare.

Il disegno è, giustamente, ampio e ambizioso. In questa audizione cercherò di dare sinteticamente conto di come, secondo Confindustria, potrebbero essere meglio precisati alcuni dei principi generali di delega e, soprattutto, come potrebbero essere poi concretamente svolti.

Tuttavia la cosa più importante sarà il metodo di lavoro. Su un tema così ampio e complesso è essenziale che il Governo sappia attuare un confronto effettivo con tutti gli attori del mercato del lavoro, confronto che, spiace dirlo, non è stato perseguito con efficace convinzione nell'elaborazione dell'ultimo tentativo di riforma ampia, il cui esito è stata la Legge 92/2012.

Il Governo poi deciderà autonomamente, come ovvio, ma è importante anche il contraddittorio. Non siamo particolarmente affezionati a determinate modalità di confronto, ciò che interessa è che il confronto ci sia. Esso può aiutare a prevenire errori e vicoli ciechi, che poi richiedono interventi e rattoppi legislativi, in una tela senza fine che soffoca il processo legislativo, aumenta le incertezze per gli operatori e, soprattutto, scoraggia gli investitori nazionali ed esteri.

Forme contrattuali e rapporto di lavoro (art. 4).

Valutiamo positivamente l'ampiezza della delega al Governo per il riordino delle forme contrattuali (art. 4).

Il riferimento a "tutte le forme contrattuali esistenti" deve essere valorizzato soprattutto con riferimento a quella che rappresenta, seppur in misura decrescente, la forma tipica del rapporto di lavoro: il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Per favorire l'utilizzo di questa fattispecie contrattuale occorre intervenire in maniera ampia e approfondita, per adeguarla alle esigenze delle nuove realtà produttive, nella logica del modello europeo della flexicurity. Due i punti essenziali:

- il profilo del mutamento delle mansioni (art. 2103 c.c.), che dovrebbe essere liberato dal vincolo attualmente costituito dalla nullità comminata ad ogni patto contrario, proprio per favorirne la gestione attraverso forme contrattuali;
- la revisione della tutela "reale", che dovrebbe trovare applicazione per le sole fattispecie di licenziamenti nulli o discriminatori e non dovrebbe trovare applicazione in caso di licenziamenti collettivi.

Va poi modificata e semplificata la disciplina dell'art. 4 della legge n. 300 del 1970, norma emanata in tempi e con riferimento ad un contesto tecnologico e produttivo completamente diverso da quello odierno.

Per quanto riguarda le altre tipologie, la delega per il riordino delle forme contrattuali risulta positiva nella misura in cui risponde alle esigenze di razionalizzazione e certezza del diritto della nostra legislazione del lavoro.

In questa prospettiva, la proposta di introdurre, anche sperimentalmente, un "contratto con tutele crescenti" deve essere valutata con attenzione ed è senz'altro positivo che la delega faccia intendere con chiarezza che questa nuova fattispecie contrattuale non possa essere, tout court, considerata come sostitutiva di tutte le altre forme contrattuali attualmente esistenti.

Resta che, a nostro avviso, una corretta valorizzazione del contratto di apprendistato, attraverso opportune modifiche, ben potrebbe realizzare quel modello di contratto a tempo indeterminato a tutele progressive ipotizzato nella delega, rendendolo la vera porta di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Occorre, comunque, prestare particolare cautela nell'attuazione di questo principio di delega, per evitare che la semplificazione possa incappare in difetti di chiarezza determinati da aporie o vuoti normativi: da questo punto di vista, l'apporto di esperienza e conoscenza delle organizzazioni di rappresentanza del modo del lavoro sarà senz'altro determinante.

Sempre nella prospettiva di razionalizzazione e semplificazione della materia potrebbe risultare utile replicare il principio di delega contenuto nella lettera b) comma 2, dell'art. 3, anche all'art. 4.

Quella disposizione, infatti, mira a risolvere, attraverso norme di interpretazione, rilevanti questioni controverse, favorendo, in tal modo, la certezza del diritto, che notoriamente costituisce anche uno dei fattori di attrattività degli investimenti esteri.

Ancora in una logica di semplificazione, pur nell'ampiezza della delega conferita al Governo in materia di legislazione del lavoro, risulta assente un'importante materia che pure è fonte di notevoli problemi: la disciplina del processo del lavoro.

A tal proposito, sarebbe opportuno integrare la delega al Governo con l'obiettivo di semplificare il rito del lavoro che ha subito ulteriori allungamenti a seguito della cd. riforma Fornero (Legge n. 92/2012).

Sarebbe, quindi, necessario eliminare il rito speciale introdotto da questa legge salvaguardando unicamente le previsioni relative ai tempi certi e predeterminati per le singole fasi processuali e la vigilanza esercitata dai dirigenti degli uffici giudiziari. Si segnala, peraltro, che interessanti proposte di riforma del processo del lavoro sono contenute nei lavori della Commissione costituita dal Ministero della Giustizia con D.M. 28 giugno – 4 luglio 2013 (cd. "Commissione Vaccarella") e, in particolare, la modifica proposta all'art. 420 bis del Codice di Procedura Civile che consentirebbe al giudice di affrontare, in via pregiudiziale, questioni di diritto di particolare importanza.

Retribuzione e salario minimo (art. 4, lett. c).

Altro tema importante è l'eventuale introduzione, anche in via sperimentale, di un compenso orario minimo definito per legge.

Si tratta di un tema delicato e anche complesso, di cui andranno analizzati con cura i diversi risvolti. Il punto di reale novità, da valutare come

un'opportunità, è se l'introduzione di un salario minimo legale possa accelerare il processo di modernizzazione degli assetti della contrattazione collettiva e delle dinamiche retributive, che le parti sociali hanno intrapreso a partire dall'Accordo interconfederale del 2009.

Le cose da esplorare sono molte. Ad esempio, il rapporto che sussisterà tra i livelli salariali previsti dalla contrattazione collettiva ed il salario minimo eventualmente previsto dalla legge, i loro livelli relativi, l'opportunità o meno di una differenziazione per età come nell'esempio del Regno Unito, i meccanismi sanzionatori.

Naturalmente non sono indifferenti i modi e le procedure con cui la legge regolerà la determinazione di tale salario minimo. Per questo motivo è positiva e necessaria la previsione della preventiva consultazione delle parti sociali.

Vi è poi il profilo del coordinamento con altri istituti e disposizioni legislative presenti nel nostro ordinamento.

È il caso, ad esempio, della disposizione che condiziona al rispetto dei contratti collettivi il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla legge (cfr. art. 1, comma 1175, Legge n. 295/2006), ma soprattutto della disciplina sulla misura della contribuzione minima prevista dalla legge (cfr. art. 1, D. L. n. 338/1989).

Specie per quanto riguarda questa seconda ipotesi, l'introduzione di un salario minimo legale richiederebbe non solo un adeguamento della normativa vigente ma una più complessiva ridefinizione di elementi centrali del nostro ordinamento giuslavoristico e previdenziale.

Non è un caso che negli ordinamenti dove è presente il salario minimo, ogni Stato europeo ha adottato soluzioni diverse valorizzando le peculiarità del proprio modello di relazioni industriali. Si tratta di un indice concreto della delicatezza di questo tema e della necessità di affrontarlo in maniera attenta e valutando appieno tutte le conseguenze che esso determina in una logica sistematica e complessiva.

Ammortizzatori sociali (art. 1).

La delega in materia di ammortizzatori sociali appare piuttosto ampia, in quanto riguarda: i principali strumenti di sostegno del reddito (CIGO e CIGS in particolare), la platea dei lavoratori tutelati, la misura della contribuzione e la durata delle prestazioni.

I principi di delega appaiono in linea con le richieste di Confindustria in ordine ad una riconduzione della cassa integrazione (CIGO e CIGS) alle finalità originarie, di carattere transitorio, di sostegno nei momenti di crisi e nelle fasi di ristrutturazione.

Nel merito, occorre chiarire:

- l'effettiva portata del principio della impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa in modo tale da garantire la concessione della cassa integrazione per quella parte dell'impresa che prosegue l'attività aziendale;
- l'effettiva portata del principio relativo alla possibilità di accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro. Questo principio appare estremamente generico e rischia di determinare un arretramento rispetto a principi recentemente affermati (ad esempio con riferimento alla esclusione dell'obbligo di ricorrere alle ferie in caso di sospensione dell'attività lavorativa);
- il meccanismo di calcolo della durata temporale di CIGO e CIGS riferita non all'azienda, come previsto dalla legislazione vigente, ma con riferimento ai singoli lavoratori, nonché cosa si intenda con il riferimento *“alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato”*;
- la concreta applicazione sia della *“rimodulazione”* della contribuzione tra settori, sia della previsione di una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici. Confindustria valuta positivamente questo principio laddove esso sia finalizzato a riequilibrare gli oneri contributivi tra i diversi settori, presupposto fondamentale per rendere effettivamente universali le tutele. Ciò non deve, ovviamente, tradursi in un incremento di oneri per le imprese industriali, che già pagano una contribuzione elevata anche in caso di effettivo utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito.

In ogni caso anche il principio che l'utilizzo effettivo comporti un aumento di contribuzione si presta a critiche, la prima delle quali è che verrebbe chiesto all'impresa che deve affrontare una crisi, uno sforzo economico aggiuntivo proprio nel momento di difficoltà.

Con riferimento agli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, pur condividendo i principi di delega, occorre chiarire:

- la durata, la misura e l'onere contributivo relativo alla nuova ASPI, che incorporerà gli attuali strumenti ASPI e MINIASPI e che verrà estesa ai collaboratori coordinati e continuativi, anche in considerazione della prevista introduzione per questi ultimi del meccanismo dell'automatismo delle prestazioni;
- la portata dell'introduzione della misura di intervento sociale destinata ad intervenire dopo la fine della disoccupazione per *“i lavoratori, in*

disoccupazione involontaria, che presentino valori particolarmente ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente", considerata l'assenza di misure di copertura della misura;

- cosa si intenda con il riferimento alla *"eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale"*.

Analogamente a quanto previsto per gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, andrebbe introdotta una previsione finalizzata all'armonizzazione degli oneri contributivi in materia di Aspi, attualmente determinati in misura diversa tra i diversi settori.

Infine, se l'obiettivo a regime è di avere due soli ammortizzatori universali, obbligatori, finanziati con la contribuzione e in parte con la fiscalità generale, la cassa integrazione guadagni (da finanziare interamente con la contribuzione) e l'ASPI (da finanziare in parte con la contribuzione e in parte con la fiscalità) andrebbe ripensato il ruolo dei fondi di solidarietà previsti dalla legge 92, riorientandoli verso una specializzazione sulle politiche attive e sul ricollocamento di coloro che hanno perso il lavoro.

Servizi per il lavoro e politiche attive (art. 2)

Il disegno di legge delega prevede la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione e per l'autoimpiego. Confindustria valuta positivamente questo principio di delega specie nella misura in cui dalla razionalizzazione possano derivare risorse che andranno più proficuamente destinate al taglio del cuneo fiscale ed alla riduzione del costo del lavoro.

Per quanto riguarda le politiche attive, si condivide la scelta di creare – senza costi per la finanza pubblica – una Agenzia nazionale per il lavoro.

All'Agenzia viene affidata la competenza gestionale in materia di politiche attive, di servizi per l'impiego e dell'ASPI, con la razionalizzazione degli enti e degli uffici centrali e locali che gestiscono politiche attive e passive.

Questa previsione della delega risulta particolarmente importante al fine di superare in particolare l'eccessiva frammentazione dei soggetti istituzionali che, a vario livello, sono preposti all'attuazione delle politiche attive.

Si prevedono anche meccanismi di raccordo, ad ogni livello, tra l'Agenzia e l'INPS: questo principio di delega andrebbe senz'altro reso più efficace, prevedendo non solo un mero raccordo con l'Istituto, ma una vera e propria forma di coordinamento amministrativo finalizzata a garantire la migliore integrazione tra politiche attive e passive.

Positiva la previsione volta a valorizzare le sinergie tra servizi pubblici e privati. Una maggiore integrazione pubblico-privato nei servizi per l'impiego può effettivamente rafforzare la capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro ed adeguarla agli standard europei: si osserva soltanto che sembra ultronea la definizione di (nuovi) criteri di accreditamento e autorizzazione per i soggetti privati, già ampiamente previsti dalla legislazione vigente.

Semplificazione delle procedure e degli adempimenti (art. 3)

I principi di delega diretti alla razionalizzazione e semplificazione di procedure ed adempimenti a carico del cittadino e delle imprese sono ampiamente condivisibili e positivi poiché affrontano uno dei problemi maggiormente avvertiti dalle imprese specie nel raffronto con i propri *competitor* internazionali.

Particolarmente positive risultano le deleghe contenute nelle lettere b) ed e) dell'art. 3. Quella della lett. e), poi, promuovendo la revisione del regime sanzionatorio in una logica premiale piuttosto che punitiva e prevedendo sanzioni diverse in caso di violazioni meramente formali, afferma principi importanti che vanno nella giusta direzione, volta a favorire il rispetto delle norme, prima ancora che la repressione dei comportamenti scorretti.

Maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 5)

Il disegno di legge contiene ampi principi di delega anche in ordine al sostegno della genitorialità attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.

In primo luogo si prevede l'eventuale estensione, da raggiungere anche in maniera graduale, dell'indennità di maternità alle categorie di lavoratrici che attualmente non ne beneficiano, nonché l'estensione del principio dell'automaticità delle prestazioni per le lavoratrici madri parasubordinate.

Tali estensioni andrebbero valutate con attenzione sotto il profilo dei costi. Infatti, sia se finanziate mediante il sistema contributivo, sia se finanziate mediante la fiscalità generale, è necessario evitare che queste misure determinino un incremento complessivo del, già elevato, costo del lavoro.

Importante è anche l'attenzione riservata all'utilizzo degli strumenti fiscali per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, quindi, alla vita economica e sociale.

Sotto altro profilo, il disegno di legge delega il Governo all'adozione di misure volte ad incentivare accordi collettivi diretti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego di premi di produttività per agevolare la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa anche attraverso il ricorso al telelavoro.

Si tratta di principi di delega positivi che meritano di essere ampliati. Confindustria, infatti, ha rilevato che in molti casi le imprese adottano misure di sostegno al *work life balance* in via autonoma. Per valorizzare queste esperienze e dare impulso al fenomeno, riteniamo opportuno che la delega sia estesa anche alle forme di flessibilità ed impiego di premi di produttività poste in essere in via autonoma e diretta dalle imprese.

Analogamente, con riferimento all'ipotesi del telelavoro, andrebbe prevista l'estensione degli incentivi anche ad altre forme di lavoro da remoto come lo *smartworking*.

Per quanto riguarda, invece, i servizi per l'infanzia, il disegno di legge prevede una delega volta a rafforzarne l'offerta mediante un sistema integrato. Tuttavia, riteniamo che qualsiasi iniziativa in materia debba essere condizionata dall'esistenza di un contesto territoriale in cui la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro formi oggetto di interventi da parte delle pubbliche istituzioni, secondo le rispettive competenze e risorse.

Inoltre, sempre al fine del miglioramento del *work life balance*, riteniamo che bisognerebbe prevedere un criterio di delega che affronti in maniera articolata il tema dei tempi delle città e più nello specifico dell'organizzazione degli orari della Pubblica Amministrazione (a titolo esemplificativo: tempi della scuola, tempi dei servizi erogati al pubblico, tempi dei trasporti...) e della sua più ampia digitalizzazione.

Infine, il disegno di legge contiene una delega per la ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità per garantire una maggiore flessibilità dei congedi. Confindustria esprime un giudizio positivo per l'intervento legislativo nella parte in cui si propone di razionalizzare una disciplina caratterizzata da una frammentarietà che determina inevitabili incertezze applicative. Per questo motivo andrebbe integrato il principio di delega prevedendo che la ricognizione della materia – ma, soprattutto, la definizione dei provvedimenti delegati – avvenga tenendo conto della necessità di rispettare sempre un giusto temperamento tra le esigenze di tutela dei lavoratori con quelle organizzative del datore di lavoro.