



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica

XI Commissione Lavoro

Audizione su

*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*

ATTO SENATO N. 1428

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Via Cristoforo Colombo 456 - 00145 - Roma

Tel. 06-549361 Fax 06-5408282

e-mail: consigli nazionale@consulentidellavoro.it - internet: www.consulentidellavoro.it



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

La Riforma del Lavoro deve essere occasione per dotare l'ordinamento italiano di un sistema di regole giuslavoristiche ispirate alla semplicità e alla certezza nella regolazione dei rapporti di lavoro. Questi elementi sono fondamentali e determinanti al fine di prevenire orientamenti giurisprudenziali incostanti e attività di vigilanza dalle diverse interpretazioni territoriali. Sono questi due degli elementi che più di altri fungono per le aziende da deterrenti alle assunzioni. Per indurre le imprese a riprendere ad assumere è indispensabile creare un sistema regolatorio assolutamente semplice e certo. L'occasione è propizia e va valorizzata, anche intervenendo sui contenuti del Ddl oggetto di questa audizione, per i quali si propongono le seguenti osservazioni di dettaglio.

Art. 1 - Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali

I principi contenuti nella legge delega sugli ammortizzatori sociali, in via generale non esprimono un sistema innovativo e di profonda riforma della materia come si renderebbe necessario nel nostro Paese.

Infatti, lo strumento centrale rimane l'Aspi e le modifiche risultano solo di completamento o di estensione dell'istituto.

I principi di delega non appaiono sufficienti a rimuovere una sostanziale finalità assistenzialista per una parte significativa di lavoratori e in particolari territori.

La norma proposta non esprime, altresì, alcun coordinamento con le politiche attive del lavoro nel presupposto che un ammortizzatore sociale deve essere un'alternativa residuale rispetto al prioritario posto di lavoro.

E' necessario introdurre un sistema di ammortizzatore che sia concepito sullo stesso presupposto del sistema contributivo pensionistico; va creato, infatti, un Fondo individuale finanziato in modo sufficiente dal datore di lavoro, dal lavoratore ed integrato dallo Stato che consenta l'utilizzo della prestazione per un limitato periodo di tempo rispetto all'intera carriera lavorativa.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Laddove si ritenesse di conservare l'attuale sistema di ammortizzatore, è necessario arginare comportamenti elusivi, stabilendo criteri di valutazione oggettivi ai fini della concessione dell'ammortizzatore sociale con particolare riferimento agli strumenti che intendono sopperire a crisi temporanee di mercato in ausilio ai fondi derivanti dalla bilateralità.

Occorre introdurre meccanismi di premialità finalizzata alla maggior aderenza delle ore di integrazione richieste con quelle realmente usufruite.

E' necessario evitare una eccessiva frammentazione dei fondi di solidarietà di cui alla Legge 92/2012, al fine di una più omogenea e semplificata contribuzione agli stessi che garantisca parità di trattamento nell'accesso agli strumenti di sostegno per i lavoratori indipendentemente dal settore merceologico o dal CCNL applicato.

E' necessario evitare contribuzioni inique in relazione al contributo di licenziamento dell'ammortizzatore, il quale in relazione alle disposizioni vigenti non è rapportato all'orario di lavoro ed è dovuto anche laddove il lavoratore non possenga le caratteristiche per accedere all'Aspi.

In riferimento alla procedura di cui all'art. 7 della legge 604/66 in caso di esito positivo della conciliazione, definita con una risoluzione consensuale, è prevista, in deroga al regime ordinario, l'erogazione dell'attuale ammortizzatore al lavoratore. Tale condizione di miglior favore si applica tuttavia solo ai datori di lavoro che possono accedere alla procedura e pertanto rientranti nel campo di applicazione dell'art. 18 della Legge 300/70. Si realizza così una evidente disparità di trattamento tra lavoratori discendente esclusivamente dalla dimensione aziendale.

L'introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa dovrà essere calibrata attentamente al fine di non penalizzare eccessivamente i lavoratori. In ogni caso sarebbe utile limitare la contribuzione figurativa solo ai fini di eventuali operazioni di cumulo, totalizzazione, riscatto o in riferimento a limiti contributivi minimi per l'accesso alla pensione o ad altre prestazioni. E' necessario altresì prevedere eventuali forme di riscatto facoltative per preservare la possibilità di ricostruire la carriera contributiva da parte del lavoratore.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Con riferimento all'individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti, essa rappresenta una parte centrale di un evoluto ammortizzatore sociale. Si rileva l'assenza di previsioni di politiche attive che intreccino l'utilità sociale con l'opportunità di favorire un periodo di formazione per il reinserimento lavorativo.

E' necessario introdurre un principio di responsabilità vincolante del lavoratore; vale a dire che qualsiasi contributo sarà riconosciuto solo ed esclusivamente nel caso di effettiva partecipazione del lavoratore ad attività sociali, di formazione o di tirocinio presso aziende o altre attività individuate dal legislatore.

Infine, in un quadro di riforma del sistema del welfare appare necessario introdurre una razionalizzazione delle oltre duecento tabelle contributive cui devono fare riferimento le aziende. Forse non sono tutte necessarie; salvo particolari eccezioni i lavoratori dipendenti dovrebbero avere sostanzialmente le stesse prestazioni e quindi il costo per il loro finanziamento dovrebbe essere uguale per tutti. Le duecento tabelle sono frutto di provvedimenti particolari (qualche volta corporativi) che si sono succeduti nel tempo e molte sono rimaste così per inerzia, senza avere più alcuna giustificazione: a mero titolo di esempio non si comprende perché per le prestazioni di maternità, alcuni settori debbano pagare lo 0,46%, alcuni lo 0,24% ed altri nulla.

Art. 2 - Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive

Il criterio di razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, deve tenere conto della improcrastinabile necessità di una profonda semplificazione delle procedure di accesso limitando farraginose procedure burocratiche che spesso contrassegnano l'accesso e ne limitano l'utilizzo.

E' necessario introdurre principi che consentano al datore di lavoro di avere certezza sin dal momento dell'assunzione della possibilità di usufruire di un incentivo al fine di essere nelle condizioni di poter determinare il costo del lavoro



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

con certezza. Spesso i datori di lavoro non hanno certezza che effettivamente vengano a posteriori riconosciuti i benefici, ovvero trascorre troppo tempo tra la data di maturazione e quella di effettiva concessione (v. es. credito di imposta assunzioni D.l.70/2011 o contratti di inserimento d.l.gs.276/2003 artt.54 e ss.).

Attualmente, le agevolazioni prevedono incentivi molto consistenti per alcuni soggetti e per un arco temporale determinato. Alla fine del periodo agevolato, il costo subisce un incremento elevato ed improvviso per effetto della fine dell'incentivo.

Basti pensare all'ipotesi dell'assunzione di un lavoratore disoccupato da almeno 24 mesi che consente per 36 mesi una riduzione che può raggiungere l'intera quota a carico del datore di lavoro.

Si potrebbe invece modificare la disciplina prevedendo una riduzione graduale delle agevolazioni allungando il periodo agevolato (ad esempio, per l'agevolazione citata, anziché 100% per 36 mesi, prevedere l'80% il secondo anno fino a raggiungere la fine dell'incentivo).

E' necessario potenziare anche gli incentivi normativi, armonizzando i profili assicurativi e contributivi.

La collaborazione con gli ordini professionali, ed in particolare con l'Ordine dei Consulenti del Lavoro, assume un valore aggiunto e strategico nell'attuazione delle politiche del lavoro, anche alla luce del ruolo di terzietà garantito dagli stessi e dalla presenza capillare in tutte le province italiane.

Art. 3 - Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti

E' importante la previsione che contiene la revisione del regime delle sanzioni, valorizzando l'introduzione di norme di tipo premiale, che tengano conto della natura sostanziale o formale della violazione e favoriscano la immediata



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

eliminazione degli effetti della condotta illecita. In questa ottica appare necessario un richiamo espresso al regime sanzionatorio previsto dalla legge 689/1981.

Parrebbe opportuno prevedere un principio di *favor rei* mutuando la regola del diritto penale.

Andrebbe valorizzato ulteriormente l'istituto della diffida ed introdotto l'istituto del ravvedimento operoso.

Partendo dal presupposto che ogni misura che vada nella direzione della deflazione del contenzioso è estremamente positiva, andrebbe valutata la possibilità di prevedere la rateazione delle somme dovute per la diffida ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del D.Lgs.124/2004.

Si potrebbe conseguentemente prevedere di consentire la rateazione delle sanzioni dovute a seguito dell'adesione alla diffida qualora il trasgressore ottemperi alle disposizioni contenute nella stessa, condizionando evidentemente la chiusura del procedimento sanzionatorio al pagamento integrale delle somme dovute.

Analoghe previsioni sono già previste dalla disciplina tributaria nel D.Lgs. n. 218/1997.

Per quanto riguarda l'individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere, esclusivamente in via telematica, tutti gli adempimenti di carattere burocratico e amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro, occorre limitare il flusso delle informazioni richieste ai profili sostanziali del rapporto evitando richieste di informazioni con esclusiva finalità statistica. Allo stato attuale ultime informazioni sono di gran lunga superiori alle prime.

Alcuni dati da indicare nelle diverse comunicazioni richieste ai datori di lavoro risentono di eccessiva burocratizzazione specie per quanto attiene ai contratti collettivi applicati ed alle qualifiche, peraltro attualmente legate ad una classificazione ISTAT eccessivamente rigida e che non consente di integrare l'elenco delle professionalità con le nuove figure che emergono dal mercato del lavoro.

E' necessaria una razionalizzazione delle informazioni richieste dalla Pubblica Amministrazione.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

A questo riguardo è indispensabile creare una banca dati centralizzata che contenga le informazioni del lavoratore cui possono attingere tutte le amministrazioni interessate senza che il datore di lavoro sia costretto a ritrasmettere più volte i medesimi dati a soggetti pubblici diversi.

È opportuno operare una rivisitazione dei dati da indicare attraverso un tavolo congiunto costituito con i soggetti che più di altri sono interessati alle comunicazioni come i Consulenti del Lavoro.

La razionalizzazione delle procedure burocratiche deve essere indirizzata alla valorizzazione di procedure di asseverazione dei dati da parte di soggetti qualificati anche ai fini della correttezza delle procedure di appalto e di rilascio del Durc.

Nell'esercizio della delega si dovrebbe altresì tenere in considerazione l'eccessivo utilizzo di presunzioni legali relative ed assolute, con inversione dell'onere della prova a carico del datore di lavoro in materia di qualificazione dei contratti di lavoro.

A distanza di 6 anni dalla sua introduzione, anche il libro unico del lavoro andrebbe ulteriormente semplificato.

In particolare:

1. Agevolare l'utilizzo dei sistemi telematici per la tenuta del libro unico anche mediante un'apposizione della marca temporale da parte del Ministero del Lavoro. In questo modo si avrebbe anche un risparmio economico per le imprese che oggi sono costrette per tale funzione a sostenere costi ingenti.
2. Eliminare gli obblighi di comunicazione alla DTL in caso di azienda assistita da più professionisti e in ogni caso tutte le volte che il LUL sia tenuto da più soggetti. Si tratta di un adempimento inserito in via amministrativa non previsto dalla legge.
3. Eliminare gli obblighi di registrazione nel LUL di informazioni non espressamente rinvenienti dalla legge come, a titolo esemplificativo:



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

- Indicazione delle somme corrisposte agli amministratori a titolo di rimborsi spese che non rilevano sul piano fiscale e previdenziale;
- indicazione dei nominativi dei distaccati e dei somministrati sul LUL dell'azienda utilizzatrice, pur essendo gli stessi soggetti già presenti nel LUL del datore di lavoro effettivo.

Si sottolinea, invece, la totale irrazionalità della coesistenza di una delega per la semplificazione degli adempimenti con un ulteriore atto normativo (disegno di legge già approvato dalla Camera ed ora all'esame del Senato con Atto Senato n. 1409) che introduce serie complicazioni alla modalità di comunicazione della risoluzione del rapporto di lavoro sia per dimissioni sia per mutuo consenso.

Infatti, come emerge da una recente indagine della Fondazione Studi, il fenomeno delle dimissioni in bianco (obbiettivo dell'Atto Senato n. 1409) è totalmente residuale (67% degli intervistati) e non giustifica una norma che colpisce tutte le risoluzioni sopra indicate coinvolgendo milioni di rapporti di lavoro (96% degli intervistati).

Il 96% dei Consulenti del Lavoro ha dichiarato di non aver mai seguito personalmente un contenzioso in materia di dimissioni in bianco.

Sempre in materia di semplificazioni necessarie, va inclusa nelle nostre riflessioni l'indispensabile razionalizzazione e armonizzazione delle procedure di gestione delle forme pensionistiche complementari.

Come è noto, lo Stato ha incentivato lo sviluppo delle forme pensionistiche complementari e dei fondi sanitari integrativi anche attraverso specifici interventi legislativi (ad esempio, D.Lgs. n. 252/2005).

Attualmente, esistono oltre 300 diversi fondi complementari e fondi sanitari con regole di finanziamento e di presentazione delle denunce mensili diverse che complicano notevolmente la gestione amministrativa mensile dei datori di lavoro. Inoltre, il datore di lavoro per effettuare i pagamenti mensili non può avvalersi del sistema F24 che



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

consentirebbe di compensare eventuali crediti maturati verso altri Enti, come avviene nel caso di versamento dei contributi previdenziali da versare all'Inps o delle ritenute fiscali da versare all'Agenzia delle Entrate.

Per questo motivo è indispensabile prevedere una armonizzazione delle modalità di versamento e gestione del rapporto previdenziale con estensione a questo settore della possibilità di pagamento con il sistema F24.

Sotto il profilo degli adempimenti appare indispensabile prevedere il pagamento degli oneri assicurativi (Inail) su base mensile con contestuale eliminazione della denuncia annuale dei salari; infatti, con la sola aggiunta di pochi campi in una sezione specifica del modello UniEmens, sarebbe possibile eliminare un ulteriore adempimento che grava sulle imprese e sui professionisti che le assistono.

Inoltre, si ritiene necessario incidere sui seguenti ulteriori adempimenti amministrativi:

1. REGISTRO INFORTUNI: in considerazione del fatto che le denunce di infortunio sono trasmesse telematicamente all'INAIL e che i dati sono direttamente acquisibili da tutti i soggetti interessati, inclusi quelli deputati alla vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro, l'obbligo di vidimazione e tenuta del registro infortuni è divenuto un adempimento inutile e anacronistico. Qualora non si ritenga di procedere secondo quanto suggerito, si sottolinea la necessità di sopprimere l'obbligo di vidimazione preventiva alla messa in uso per la quale, in caso di omissione, è prevista una sanzione sproporzionata rispetto ad un adempimento di natura meramente burocratica.

2. CONTRATTI SOLIDARIETÀ TIPO B LEGGE 236/93: per tali contratti la procedura per ottenere il contributo è alquanto tortuosa: dopo l'invio dell'istanza al Ministero del Lavoro e la verifica degli ispettori delle DTL finalizzata all'accertamento della sussistenza del diritto al contributo, il Ministero trasmette il mandato all'INPS che a sua volta bonifica le somme all'azienda che finalmente paga i lavoratori. Attualmente è richiesto circa 1 anno per la conclusione dell'iter della richiesta.

3. MODIFICA ALL'ART. 1, COMMA 1175 DELLA LEGGE 296/06: dal 1 gennaio 2007 i benefici contributivi sono subordinati al rispetto integrale della contrattazione collettiva. Ciò comporta che anche una lieve dimenticanza o



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

errore che incide sulla determinazione della retribuzione del lavoratore produce la revoca di eventuali benefici contributivi applicati dalle aziende. Ciò aumenta esponenzialmente il contenzioso. E' necessario individuare solo alcuni profili essenziali della contrattazione collettiva che semplifichino il lavoro delle aziende e consentano di ottenere il risultato prefigurato.

Art. 4 - Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali

La rivisitazione delle forme contrattuali va affrontata tenendo conto che il problema dell'utilizzo di alcuni contratti riguarda la difficoltà di mediare tra quanto previsto dalla normativa vigente e la reale volontà delle parti.

A questo proposito, andrebbe valorizzata la funzione assegnata dalla Legge Biagi alla funzione di certificazione dei contratti di lavoro, agevolando la formazione della volontà assistita delle parti e la comprensione da parte delle stesse delle singole norme poste alla base delle varie tipologie contrattuali.

Si ritiene utile prevedere l'estensione delle competenze delle commissioni di certificazione anche alla procedura di licenziamento ex art. 7 della legge 604/66 attraverso la modifica della legge 183/2010.

Va inoltre evitata l'abrogazione di contratti che in alcuni settori si presentano necessari per gestire rapporti di lavoro discontinui come il contratto di lavoro intermittente.

Per quanto riguarda il contratto di apprendistato si suggerisce, anche alla luce delle percentuali assai esigue di ricorso a tale tipologia contrattuale (circa 500.000 avviamenti l'anno), di procedere alla rivisitazione delle tre tipologie contrattuali, prevedendo l'accorpamento del 1° e del 3° livello in un'unica tipologia che rafforzi la transizione tra il momento formativo e l'accesso al mondo del lavoro.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, se ne suggerisce la conversione in un contratto finalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro, nel quale sia valorizzata la formazione "on the Job" in luogo di quella meramente teorica che, negli anni, ha costituito l'elemento di criticità di tale tipologia contrattuale.

Appare utile introdurre una formula contrattuale a tutele crescenti ma è necessario concentrarne l'utilizzo solo qualora ricorrano determinate situazioni soggettive che più delle altre hanno necessità di essere sostenute nella fase di inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro (fasce deboli quali giovani, donne, ultracinquantenni) e/o oggettive (start-up, piani di investimento).

E' necessario eliminare la necessità di indicare un "progetto specifico" nelle forme di collaborazione coordinata e continuativa così come definito nella Legge 92/2012 e valorizzare le forme di lavoro autonomo, spostando l'accertamento delle patologie contrattuali in fase di ispezione.

Art. 5 - Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione

I principi contenuti nella presente delega vanno verso una direzione di allargamento di tutele che già oggi si ritiene siano adeguate.

Al contrario le risorse disponibili devono essere impiegate per creare un sistema più strutturato all'interno delle aziende che possa davvero agevolare la maternità.

In particolare, sono maturi i tempi per favorire, anche attraverso la concessione di appositi aiuti economici, l'istituzione di asili nido all'interno di aziende di medio-grandi dimensioni con il supporto istituzionale degli Enti locali. Queste strutture dovranno essere organizzate individuando per essi una base normativa priva di eccessi burocratici.

Inoltre, è necessario rendere flessibile l'orario di lavoro anche sulla base di un accordo individuale laddove la richiesta di cambio orario provenga dalla lavoratrice.

Via Cristoforo Colombo 456 - 00145 - Roma

Tel. 06-549361 Fax 06-5408282

e-mail: consigli nazionale@consulentidellavoro.it - internet: www.consulentidellavoro.it