



Senato della Repubblica
11a 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 di Confprofessioni

Roma, 4 giugno 2014

I principi contenuti nel disegno di legge delega in commento sono molto ambiziosi e impegnativi per il Governo, tuttavia possono costituire, seppure con molta cautela nella loro attuazione, un buon punto di partenza per il rilancio dell'occupazione. I liberi professionisti – datori di lavoro stanno seguendo con particolare attenzione il processo di riforma in atto e c'è molta attesa sui decreti delegati per valutarne gli effetti strutturali all'interno di una riforma organica del mercato del lavoro. In particolare, su alcune questioni fondamentali quali il sostegno al reddito e le politiche attive sarà inevitabile riflettere sul capitolo dei costi, in quanto sono difficilmente ipotizzabili, in considerazione anche dei criteri individuati nel testo, misure a costo zero.

Nonostante molte criticità, il comparto libero professionale è in continua espansione e occupa un numero rilevante di dipendenti e collaboratori ed è caratterizzato dalla presenza molto forte di giovani e donne: fasce sociali cui si rivolgono alcune misure contenute nel ddl delega. Pertanto, auspichiamo che nell'ambito della fase di elaborazione dei decreti delegati da parte del Governo vengano tenute in adeguata considerazione le specifiche problematiche di tutti i settori produttivi, come quello delle libere professioni, rappresentato da Confprofessioni.

Venendo ai punti specifici oggetto del disegno di legge rileviamo:

AMMORTIZZATORI SOCIALI

Per assicurare tutele uniformi in caso di disoccupazione volontaria, la delega sul lavoro si propone di “riordinare la normativa in materia di ammortizzatori sociali” razionalizzare le regole in materia

di integrazione salariale, tenendo conto della peculiarità dei settori produttivi. Parallelamente, si prefigge lo scopo di sburocratizzare il più possibile le procedure di concessione, coinvolgendo attivamente i beneficiari delle prestazioni.

Sicuramente il tema è delicato in quanto sul sistema di protezione del reddito vi sono dei problemi di carattere strutturale che sono difficili da risolvere e su cui ciclicamente ci troviamo a discutere. Il periodo di crisi ha determinato un uso massiccio della cassa integrazione in deroga, che pesa molto sulla fiscalità generale e deve essere costantemente rifinanziata per evitare la proliferazione di sacche di esclusione sociale con una distorsione nell'utilizzo dello strumento.

Il settore degli studi professionali ha inciso in una percentuale assolutamente trascurabile in termini di accesso agli ammortizzatori sociali in deroga ed è pertanto importante tenere conto nella definizione delle nuove regole, soprattutto a livello contributivo, il reale ed effettivo impatto che ciascun comparto ha nel campo del sostegno al reddito. Nell'attuale contesto economico Confprofessioni sta valutando la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali previsti dalla legge 92/2012 e guarda con favore l'indirizzo proposto nella delega sulle tutele in costanza di rapporto di lavoro relativo alla riduzione degli oneri contributivi ordinari e alla rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo.

Nell'ambito delle tutele in costanza di rapporto di lavoro, l'intervento normativo di razionalizzazione dovrebbe, da quanto si desume, tenere in piedi il sistema dei fondi di solidarietà che crediamo debbano rimanere a costituzione obbligatoria solamente per le entità sopra i 15 dipendenti. Al fine di non aggravare ulteriormente i costi per i datori di lavoro è utile continuare a sostenere, sulla scorta di quanto previsto nell'art. 3, comma 17 della legge n. 92, una sorta di co-finanziamento strutturale tra i fondi bilaterali e lo Stato.

L'integrazione pubblico-privato dovrebbe essere nel campo degli ammortizzatori sociali particolarmente incentivata, in quanto consentirebbe di tutelare una platea molto più ampia di beneficiari, di supportare le amministrazioni nella gestione operativa delle richieste arrivando ad una certa sburocratizzazione e a creare quel collegamento fondamentale con le parti sociali che svolgono attività di intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Sicuramente positivo è il potenziamento del ruolo dei Contratti Collettivi nella gestione delle crisi, con la previsione della possibilità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro. Tali meccanismi - se fossero incentivati (mediante decontribuzione/detassazione) garantirebbero risparmi di costo a carico della fiscalità e favorirebbero gestioni "interne" delle crisi.

Altro aspetto di grande importanza, relativo alle tutele in caso di cessazione del rapporto di lavoro, su cui vorremmo porre l'attenzione, è quello legato alla dichiarata volontà di universalizzare il campo di applicazione dell'Aspi, con l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Si tratta ovviamente di una disposizione cui guardiamo con favore e riteniamo anzi che si possa riflettere anche su delle tutele per i titolari di partita Iva che operano in alcune condizioni particolari.

SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE

Le riforme sinora proposte solo in parte sono andate a rafforzare le politiche attive del lavoro. C'è stata sicuramente una massiccia operazione che ha determinato una riduzione degli strumenti attualmente esistenti di sostegno al reddito, ma si è pensato molto poco alle politiche attive. I titolari

di studi professionali, quindi, hanno colto positivamente il messaggio sotteso alla delega secondo cui il Governo dovrebbe realizzare una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali, in un contesto di completa riallocazione delle politiche attive del lavoro.

Da questo punto di vista il punto la possibilità introdotta dalla legge Fornero di far confluire i fondi interprofessionali nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali che dovrebbero garantire, per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, è stata un segnale di una impostazione assolutamente non efficace.

Nel corso degli ultimi tempi si sono succeduti una serie di interventi che hanno allocato molteplici risorse sugli incentivi all'occupazione destinandoli molto spesso alle stesse categorie di beneficiari con conseguenti fenomeni di sovrapposizione e inefficacia delle misure introdotte. Basti pensare al c.d. bonus Giovannini per agevolare le assunzioni dei giovani in quella fascia di età in cui erano già previsti i benefici dell'apprendistato. Positiva è quindi la volontà di ricondurre a sistema tutte le agevolazioni con la finalità di renderle strutturali.

Rileviamo comunque che, seppure gli incentivi alle assunzioni o alla stabilizzazione siano da considerarsi importanti, sul lungo periodo non hanno impedito licenziamenti ed un calo generalizzato dell'occupazione.

Va, infatti, sottolineato come una volta esaurito il periodo di copertura i datori di lavoro si trovino a sostenere gli elevati costi del lavoro esistenti. E qui veniamo alla questione fondamentale. E' necessario operare per una riduzione generalizzata del costo del lavoro altrimenti qualsiasi intervento anche incentivante può risultare vano. Invitiamo quindi a riflettere che anziché sull'attuale quadro delle agevolazioni sarebbe meglio puntare su un taglio lineare del cuneo fiscale (v. Irap).

Andando a vedere da vicino i contenuti della delega rileviamo innanzitutto il principio assolutamente condivisibile di razionalizzazione sia gli incentivi all'occupazione sia quelli all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego. Si tratta di un passaggio decisivo per collocare anche i liberi professionisti tra i beneficiari dei fondi che vengono destinati allo scopo. Purtroppo finora vi è stata una limitazione di tutte queste agevolazioni a favore delle sole "imprese" interpretando questa nozione in senso restrittivo, in contrasto con il significato che a livello europeo viene dato al termine di "attività economicamente rilevante" quale effettivamente è anche quella libero professionale.

In materia di servizi per l'impiego nella delega vi è la previsione di costituire una "Agenzia per l'occupazione" partecipata da una pluralità di Enti che dovrebbe essere lo snodo operativo per agganciare le politiche attive a quelle passive. Tuttavia, è prematuro valutare quale potrà essere il reale ambito di operatività di questa Agenzia, anche perché le competenze costituzionalmente previste per le politiche attive e le politiche passive rimangono invariate.

Tuttavia ci preme sottolineare come, in questo contesto, sia di fondamentale importanza la sinergia pubblico-privato per esempio sul tema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Le Parti Sociali e Confprofessioni in primis possono fare molto in questo senso. L'eventuale creazione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione dovrebbe eventualmente verificare in termini di livelli essenziali la performance delle strutture pubbliche e quindi i servizi erogati dai soggetti autorizzati e accreditati privati.

L'obiettivo che si è cercato di conseguire negli ultimi anni modificando l'art. 6 del d.lgs. 276/2003, ampliando il numero dei soggetti abilitati a svolgere l'attività di intermediazione e includendo i soggetti più vicini alla domanda e all'offerta, è stato quello, al di là della natura dei soggetti, di

assicurare un servizio qualificato ed effettivo fondato sulla migliore conoscenza della domanda e dell'offerta.

SEMPLIFICAZIONI

Nell'art. 3 del Ddl 1428/2014 si indicano i principi base di una operazione di semplificazione soprattutto di carattere burocratico e amministrativo. Quello della semplificazione, segnatamente in una ottica di sussidiarietà, diventa uno dei punti che sta più a cuore alla nostra Confederazione e più in generale a i professionisti italiani.

Al di là degli aspetti gestionali del rapporto di lavoro, gran parte dell'operazione di semplificazione può essere svolta mediante la delega di cui all'art. 4 che riguarda il riordino delle tipologie contrattuali che vedremo al punto successivo. L'eliminazione degli atti di gestione e dei contrasti interpretativi, la razionalizzazione delle comunicazioni obbligatorie nonché la semplificazione delle certificazioni, tra cui il Durc rappresentano quindi interventi assolutamente necessari.

Strategica per la competitività del sistema Italia è poi la revisione dell'apparato sanzionatorio e del sistema della vigilanza. Il coordinamento degli organi ispettivi che già era propugnato dal d.lgs. 124/2004 deve essere riorganizzato anche mediante la ridefinizione delle attribuzioni tra i diversi organi. Inps, Inail, Dtl, Asl e Agenzia delle Entrate possono accedere nelle aziende più volte nel corso dell'anno effettuando controlli sulle medesime questioni con effetti spesso contrastanti e senza quelle certezze che dovrebbero essere necessarie per poter mandare avanti l'attività.

RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI

Da più parti si chiedono riforme ed interventi radicali in nome di una universalizzazione delle tutele e di una regolamentazione più rispondente alle moderne esigenze produttive. Tutto ciò non può essere realizzato senza un'azione diretta a ridurre e semplificare il quadro regolatorio esistente. L'art. 4 del DDL 1428/2014 è finalizzato a rafforzare le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro per coloro che sono in cerca di occupazione. Per realizzare tale obiettivo che riguarda tutti, giovani e meno giovani, senza distinzione si dettano alcuni criteri di metodo e di sostanza. L'idea di ricondurre a sistema la congerie normativa è un primo segnale positivo.

In questo senso il riferimento a interventi, seppure "eventuali" di semplificazione non può che colpirci positivamente. Si cita però una "eventuale" introduzione, anche se in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali con tutele crescenti. Riteniamo che, al di là del dato testuale, nelle intenzioni degli estensori del ddl i due programmi siano da intendersi alternativi.

E' evidente che si tratta di una scelta non di poco conto. Accettiamo senz'altro la sperimentazione, ma devono essere tenute in debita considerazione le esigenze di flessibilità che sono differenti a seconda dei contesti produttivi ed in ragione delle dimensioni aziendali. La riduzione a modelli contrattuali standardizzati, se non adeguatamente ponderata, potrebbe portare ad effetti controproducenti con limitazioni evidenti sulle possibilità di assunzione. Potrebbe piuttosto riflettersi su un contratto a salario di ingresso minimo concordato e potenziare la crescita della parte economica rendendo strutturale gli sconti contributivi e fiscali sulle retribuzioni legate alla produttività.

Un punto dirimente su questo tema è il seguente: Confprofessioni sostiene con convinzione l'autonomia negoziale delle Parti Sociali, che mediante la contrattazione collettiva possono



adeguare alle specificità dei singoli settori la regolazione del mercato del lavoro. Quindi auspichiamo, e non sarebbe negativo inserirlo quale principio direttivo nella legge delega, che nella fase di redazione dei decreti legislativi si opti per una impostazione che vada a definire in maniera generale i criteri regolatori dei singoli Istituti e rinvii per l'attuazione degli stessi ai contratti collettivi.

La semplificazione che passa per la valorizzazione del lavoro accessorio è invece senz'altro condivisibile in quanto lo rende l'unico strumento per l'espletamento di attività di carattere temporaneo. Per quanto riguarda, invece, il compenso orario minimo da definire per legge valgono le stesse considerazioni sopra effettuate, ovvero il rilievo esclusivo della contrattazione collettiva eventualmente modulabile a livello territoriale.

Appare opportuno sottolineare una questione strettamente connessa alle modalità con cui le norme vengono redatte che sono spesso opache e di difficile interpretazione. La situazione con interventi plurimi di circolari e atti esplicativi degli Istituti Previdenziali e del Ministero del Lavoro, anche sul medesimo tema, è diventata insostenibile (solo l'Inps nel 2013 ha realizzato 183 circolari e 170 messaggi). Occorre sicuramente un maggiore raccordo tra gli Enti che intervengono a fornire interpretazioni ma anche una maggiore qualità e chiarezza nella redazione delle norme.

Ci rendiamo conto che tale problema è diretta conseguenza dell'instabilità politica, ma se andiamo a vedere gli interventi che si sono succeduti negli ultimi quattro anni su lavoro a termine e apprendistato, che dovrebbero essere i pilastri fondamentali per l'accesso al mercato del lavoro, troviamo una pluralità di modifiche che ha determinato un caos nell'utilizzo assolutamente inaccettabile. Basterà ricordare come il Testo unico sull'apprendistato, varato nel 2011, sia stato modificato ben 11 volte.

Certamente, su alcuni temi fondamentali è necessaria anche un'opera di ridefinizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, che rappresenta un passaggio necessario per lo sviluppo di alcuni Istituti importanti per la competitività dei lavoratori in un mercato del lavoro in evoluzione. È sufficiente riflettere proprio sull'apprendistato, che a causa del ruolo costituzionalmente protetto delle Regioni in materia di formazione non riesce a decollare, nonostante i tentativi di razionalizzazione e semplificazione finora operati.

Permetteteci infine un rilievo su un "grande assente" della legge delega ovvero la valorizzazione della produttività e dell'efficienza da realizzarsi soprattutto mediante lo sgravio della parte di salario legata ad incrementi di produttività ed efficienza, con attenzione particolare alle voci premiali della retribuzione. Si tratta sicuramente di un intervento oneroso ma doveroso, in un'ottica di integrazione tra politiche del lavoro e politiche economiche. L'impatto che queste misure, definite ad un livello strutturale, possono avere sul potere di acquisto dei lavoratori è evidente soprattutto se vi è la difficoltà ad intervenire in termini immediati sul costo del lavoro. L'attuale assetto è alquanto complesso e addirittura prevede percorsi differenti per l'attuazione della decontribuzione e della detassazione determinando lo svilimento di interventi assolutamente fondamentali.

CONCILIAZIONE TEMPI DI VITA E LAVORO

Per quanto riguarda l'art. 5 del DDL 1428/2014 condividiamo l'impostazione che vuole parificare la maternità delle lavoratrici autonome con quelle subordinate e introdurre una indennità di maternità a carattere universale senza oneri aggiuntivi per i datori di lavoro. Il settore studi professionali è stato sempre all'avanguardia nel garantire la maternità. Specifiche misure sono

previste dal pacchetto famiglia di Cadiprof, la Cassa di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori degli studi professionali, di origine contrattuale che eroga importanti prestazioni proprio per favorire la maternità e la conciliazione dei tempi vita/lavoro (rimborsi rette asili nido, etc.)

