

**AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1338 RECANTE  
DELEGA AL GOVERNO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA  
CODIFICAZIONE IN MATERIA DI LAVORO**

**Il Contributo di  
Confimi Industria  
Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana  
e dell'Impresa Privata**

**Senato della Repubblica  
11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)**

*Roma, 23 luglio 2019*

*Gentile Presidente Catalfo, gentili Senatrici e Senatori,*

Confimi Industria ringrazia per l'invito e per la possibilità di portare alla Vostra attenzione le considerazioni della Confederazione sul DdL in esame su semplificazione e codificazione in materia di lavoro.

## **PREMESSA**

Il Presente documento si propone, senza velleità di tecnicismo, di rappresentare le osservazioni del mondo delle Piccole e Medie industrie riunite in CONFIMI INDUSTRIA rispetto al disegno di legge sottoposto.

Tanto premesso, si rileva preliminarmente quanto quella della semplificazione sia esigenza massimamente sentita dal mondo delle PMI che, naturalmente votate alla crescita e alla produttività, quotidianamente incontrano gli ostacoli di interventi legislativi, troppo numerosi, carenti di coordinazione e tali da ingenerare negli imprenditori, vera forza trainante del Sistema Paese, una confusione e uno smarrimento sicuramente controproducente.

D'altra parte, si crede che le imprese abbiano il diritto di conoscere con chiarezza sia i propri obblighi, sia gli adempimenti cui queste sono chiamate nei confronti dei lavoratori, specie considerato come l'incertezza delle regole in questo campo, non abbia come effetto solo quello di frenare le decisioni e la competitività delle aziende ma pure quella dell'intero sistema produttivo.

Non è quindi un caso che, nonostante i proclami del passato, non si siano finora concretamente avvertiti gli effetti di una semplificazione nel settore che si sia potuta considerare adeguata.

Per quanto detto, si ritiene che l'iniziativa del Governo si prospetti in questo senso tanto problematica tecnicamente quanto del tutto condivisibile nello scenario economico-giuridico odierno.

## **GLI AMBITI E GLI OBIETTIVI DELLA DELEGA**

Nella sua parte iniziale, il disegno di legge fornisce una serie di *indirizzi generali* di ampiezza tale da prospettare la possibilità di riforma e di revisione di tutti i codici o testi unici già esistenti in materia di lavoro.

Oltre ai dubbi di legittimità che potrebbero sorgere, a nostro avviso un progetto teso alla semplificazione dell'intero complesso normativo *de quo* non è attuabile.

Si ritiene invero che il contesto normativo oggi in vigore sia sistematicamente troppo esteso da poter essere efficacemente riformato con un unico intervento. D'altra parte il disegno di legge in esame entra poi molto specificamente nell'individuazione della materia da novellare.

Il disegno di Legge precisa infatti, nel 3° comma i "criteri specifici" della delega da conferire al Governo focalizzando la sua attenzione - *molto sinteticamente* - sulla materia dell'apprendistato e sui servizi per l'impiego e politiche del lavoro nonché sulle funzioni e sull'accorpamento degli Enti a ciò preposti.

Questo restringimento del campo di azione non avrebbe senso se il disegno di legge si fosse prefissato orizzonti più ampi.

Le seguenti osservazioni di Confimi Industria si concentrano perciò sugli ambiti d'intervento riportati nei "criteri direttivi specifici" elencati al nominato comma 3.

In secondo luogo, si crede opportuno operare un'ulteriore valutazione di carattere preliminare in ordine al Disegno di legge in esame: a ben vedere, non è invero immaginabile che il processo di semplificazione si possa concretizzare esclusivamente in una riorganizzazione sistemica delle diverse regolamentazioni in materia, ma è inevitabile che tale progetto si concreti pure in un'attività di abrogazione o disapplicazione delle disposizioni che, stabiliti canoni adeguati alle odierne esigenze, siano giudicate obsolete o irrilevanti.

In tal senso il confine tra la "semplificazione" e la "modificazione o indiretta creazione di una nuova norma" diventa molto labile.

Risulta quindi per noi essenziale la previsione riportata nel 7° comma del Disegno di Legge, laddove si prescrive che per la redazione degli "Schemi" dei decreti legislativi si potranno istituire apposite Commissioni.

Considerata l'importanza e la potenziale portata innovativa di questi Schemi, dette "Commissioni" rappresentano uno strumento attuativo fondamentale dell'imprescindibile esigenza di un preventivo confronto e del coinvolgimento di tutte le parti sociali e datoriali sui relativi contenuti.

## **LA SEMPLIFICAZIONE E IL RILANCIO DELL'APPRENDISTATO**

Dall'introduzione dell'apprendistato, risalente addirittura al lontano 1955, (con una particolare prolificità legislativa dal 1990 in poi) si sono susseguiti svariati provvedimenti tesi alla regolamentazione di detto istituto, i quali - *nonostante le*

*identiche finalità di favorire le transizioni scuola/lavoro e la preparazione dei giovani per lo svolgimento di lavoro qualificati - hanno fornito diversi indirizzi.*

L'apprendistato è oggi articolato in tre livelli: il primo e il terzo sono quelli che definiremmo più "scolastici", rivolti al conseguimento di un titolo di studio per mezzo di un avvicendamento tra scuola-lavoro. In queste ipotesi i percorsi formativi sono in sostanza demandati alla "scuola" e il datore di lavoro è ovviamente coinvolto, ma solo per conoscerne i fabbisogni. È in pratica il modello "duale" tedesco che in Italia stenta a decollare.

La più importante modalità di accesso all'apprendistato è invece oggi quella di secondo livello, definita "apprendistato professionalizzante", fattispecie che certamente più interessa il progetto di semplificazione legislativo e quella maggiormente utilizzata nelle nostre PMI.

L'apprendistato "professionalizzante" è la tipologia che agevola l'inserimento dei giovani tra i 18 e i 29 anni i quali, *grazie all'attivazione di questo specifico contratto*, possono essere formati e seguiti per crescere in azienda aumentando le proprie conoscenze e competenze. Tale contratto, deve perciò avere necessariamente un fine formativo e, l'azienda che prende in carico il nuovo lavoratore, deve trasmettere tutte le competenze e le conoscenze necessarie ai fini formativi e professionalizzanti.

Risuona nell'analisi di detta convenzione l'eco di un rapporto di "*do ut des*", ovvero la necessità dello scambio tra l'impresa, che si impegna a formare l'apprendista a fronte di incentivi economici da parte dello Stato.

A nostro avviso, tale istituto, viene ad essere uno strumento destinato a diventare sempre più strategico non solo per le imprese artigiane ma anche per le Piccole e Medie Industrie manifatturiere, ragione questa per cui, laddove il Disegno di legge si ripropone semplificare "gli adempimenti in capo al datore di lavoro relativi agli obblighi di formazione", questo progetto è da noi pienamente condiviso.

Tutto quanto esposto, nonostante per un certo periodo il ricorso all'apprendistato professionalizzante sembrasse destinato a scomparire. Ciò soprattutto in conseguenza della norma che prevedeva la decontribuzione del lavoro a tempo indeterminato oggi fortemente limitata.

Le nostre analisi dicono invece che negli ultimi anni l'apprendistato ha riconquistato un ruolo fondamentale nel mercato del lavoro.

Questo per due motivi. In primo luogo, nel panorama delle poche agevolazioni attualmente esistenti l'apprendistato rappresenta una tra le più importanti occasioni di

incentivi economici per le nostre imprese che consentono una notevole riduzione del tanto contestato “cuneo fiscale”, oggi decisamente abnorme ed oppressivo e che rappresenta il “tallone di Achille” per la competitività.

Contemporaneamente l'azienda che assume ha il vantaggio di qualificare il nuovo lavoratore secondo i propri standard, mentre il neoassunto può contare su un percorso lavorativo professionalizzante e al tempo stesso formativo. Può cioè acquisire nuove competenze, e ha modo di fare esperienza in un ambiente di lavoro reale e concreto rispetto a un'aula di formazione.

Cheché se ne dica, dunque, le nostre PMI comprendono bene l'importanza della formazione. Cionondimeno, affrontano con molta difficoltà l'allontanamento degli apprendisti dal luogo di lavoro per molte ore e spesso non gradiscono i calendari della formazione pubblica, confezionati non nel rispetto delle esigenze della propria organizzazione, ma di quelle di un ente di formazione esterno che, ovviamente, non può andare incontro alle esigenze di tutte le imprese.

Non basta quindi incentivare economicamente l'apprendistato ma si devono al contempo snellire le procedure burocratiche: si ritiene perciò che in questo senso il disegno di legge vada nella direzione giusta.

Riuscire a valorizzare il fine formativo dell'apprendistato sistematizzandone in modo chiaro gli obblighi è, d'altro canto, fondamentale per il rilancio di uno strumento che sta assumendo sempre più importanza e valore sia per le imprese che per il mercato del lavoro.

Confimi Industria, a differenza di altre posizioni, ritiene che costruire un apprendistato “più semplice” negli aspetti burocratici non significhi impoverirlo di contenuti. L'apprendistato privo di formazione non è infatti utile a nessuno.

La crisi in cui versa oggi il nostro sistema è invero soprattutto quella delle competenze: una semplificazione che favorisca il rilancio degli aspetti formativi dell'apprendistato rappresenta per tali ragioni una sfida importante.

A ciò si aggiunga che per creare figure professionali oggi sempre più difficili da reperire sul mercato, incentivare e semplificare la formazione direttamente “sul lavoro”, significa dare una risposta concreta alle sfide collegate soprattutto alla trasformazione digitale dell'economia.

## LA SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME SU SERVIZI PER L'IMPIEGO E POLITICHE DEL LAVORO

La semplificazione dei servizi per l'impiego e dell'organizzazione delle politiche del lavoro sia attive (*per l'inserimento nel mercato del lavoro*) che passive (*di supporto al disoccupato con prestazioni di sostegno al reddito*) è un progetto importante non solo per lo sviluppo del mercato del lavoro ma anche per la generale ripresa economica.

Il parere di Confimi Industria è che soprattutto sul fronte dei servizi di intermediazione al lavoro il Paese sia, tuttavia, in forte ritardo: da troppi anni la quota di intermediazione demandata ai servizi pubblici è largamente insufficiente e poco rilevante rispetto a canali di reperimento del lavoro più diffusi ed informali, quali la segnalazione, la conoscenza diretta, il passaparola, e il ricorso alle strutture private.

Gli obiettivi di semplificazione previsti nel disegno di legge sono dunque improrogabili e a nostro avviso l'azione del Governo dovrà prima di tutto orientarsi a costruire in modo concreto ed efficace quella cooperazione tra Stato e Regioni definita nel D.lgs. 150/2015 a tutt'oggi non ancora sufficientemente attuata.

Una nostra analisi dell'argomento rivela che ad oggi ciascuna Regione ha costruito il proprio sistema secondo impostazioni autonome, benché relativamente omogenee.

Confimi Industria ritiene pertanto che l'obiettivo principale della semplificazione prospettata dal disegno di legge dovrà essere la progressiva unificazione delle funzioni statali e regionali in materia di servizi per l'impiego in una concreta logica di sistema e secondo un modello di "governance multilivello".

In sostanza:

- lo Stato definisce le misure che devono essere erogate a livello nazionale;
- le Regioni attuano i servizi di politica attiva attraverso i Centri per l'Impiego, in collaborazione con i soggetti privati;
- ANPAL, l'Agenzia governativa Nazionale, svolge un ruolo di coordinamento delle misure nazionali, dialoga con i territori, ne monitora le attività attraverso strumenti comuni, valorizzando delle buone pratiche e promuovendone la diffusione uniforme.

Tutto questo non potrà che passare dalla "razionalizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro" che, a buon titolo, è oggetto della semplificazione prevista nel disegno di legge in esame.

La realizzazione di un sistema informativo in grado di garantire l'interconnessione tra le banche dati dei diversi attori del sistema rappresenta un obiettivo preliminare e imprescindibile.

La sfida della semplificazione in questo campo non potrà però limitarsi alla semplice armonizzazione dei sistemi ma dovrà affrontare il progetto di una infrastruttura tecnologica "unica" e non semplicemente armonizzata ed unitaria.

Questo obiettivo non potrà che richiedere un importante investimento economico e poiché il Disegno di legge non prevede che dalla sua applicazione derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ci si domanda come questo progetto sia concretamente realizzabile.

Tuttavia Confimi Industria condivide pienamente l'obiettivo della semplificazione riguardante il miglioramento delle infrastrutture tecnologiche per la realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore e lo scambio dei dati tra le amministrazioni dello Stato e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nei servizi all'impiego e alle politiche del lavoro. È un elemento imprescindibile per rispondere alle sfide che il Disegno di legge in esame intende assumersi.

Per quanto riguarda più specificamente la razionalizzazione e riorganizzazione delle agenzie, enti ed organismi che svolgono compiti in materia di servizi si osserva quanto segue.

Dal nostro punto di vista i Centri per l'Impiego ad oggi non sono validamente interconnessi con gli altri attori del sistema e non sono al momento sufficientemente in grado di fornire servizi specializzati.

Al contrario gli operatori privati autorizzati (Agenzie per il lavoro – Società di Somministrazione) o anche solo accreditati ricoprono un ruolo sempre più rilevante all'interno del sistema dei servizi per il lavoro.

Preso quindi atto dei valori ed efficienze del contesto anziché diminuire il ruolo dei soggetti privati - in base una tendenza oggi in atto che non condividiamo - riteniamo che la razionalizzazione e riorganizzazione che si prefigge il DdL dovrà da un parte rafforzare la capacità dei Centri per l'Impiego di svolgere le funzioni assegnate loro dalla legge, in modo che si evolvano rispetto alla semplice funzione di gestione amministrativa di liste di collocamento e dall'altra valorizzare coinvolgimento di tutti gli attori privati della rete nazionale dei servizi per il lavoro.

In base alla nostra visione i Centri per l'impiego pubblici dovrebbero fungere da cerniera con gli operatori privati autorizzati/accreditati.

Più concretamente: i Centri per l'Impiego non dovranno più limitarsi al solo svolgimento delle attività burocratiche, ma dovranno diventare anche erogatori di servizi specialistici di accompagnamento nel mercato del lavoro, ricorrendo per tale attività anche ai privati autorizzati/accreditati.

Essendo fisiologicamente più vicini alle esigenze di professionalità delle imprese, i soggetti privati conoscono meglio le diverse realtà produttive locali e potrebbero in tal senso fornire un importante supporto collaborativo ai Centri territorialmente competenti, per i servizi di informazione, di primo orientamento, di bilancio delle competenze e di accompagnamento nell'inserimento lavorativo, con particolare riferimento anche ai percorsi di istruzione e formazione al lavoro. Tutto ciò anche nell'interesse delle imprese.

Auspichiamo pertanto che la semplificazione si orienti verso la realizzazione di partenariati di qualità tra i Centri per l'Impiego e gli operatori privati autorizzati/accreditati anche nell'interesse delle imprese sul territorio.

## **GLI ALTRI CRITERI SPECIFICI PER L'ESERCIZIO DELLA DELEGA**

Nel corso degli ultimi vent'anni, non solo le condizioni economiche e sociali in Europa sono profondamente mutate, ma lo stesso mercato e le politiche del lavoro hanno subito numerosi stravolgimenti, tanto a livello comunitario che nazionale.

Le differenze esistenti in termini di diritti, servizi o prestazioni riguardanti le politiche attive e passive per il lavoro nei diversi Paesi dell'Unione possono risultare spesso anche profonde e fanno sì che in alcuni ambiti si possano produrre disuguaglianze, che si trasformano in veri e propri fenomeni di dumping o di concorrenza sleale tra le imprese solo per il fatto che operano in Stati differenti.

Il principio enunciato per la delega di semplificazione riguardante l'impegno di valutare ed eventualmente eliminare i livelli di regolazioni superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa europea può risultare utile a disinnescare questi fenomeni di "dumping" e/o concorrenza sleale che possono danneggiare non solo le imprese ma anche i lavoratori.

Sono infine anche condivisibili i criteri direttivi di semplificazione proposti nell'ultima parte del Disegno di legge riguardanti l'accessibilità e la trasparenza delle informazioni e della modulistica tra soggetti pubblici e privati, nonché la previsione di introdurre detrazioni fiscali per gli eventuali "costi della burocrazia".



## CONCLUSIONI

La proposta di semplificazione contenuta nel Disegno di Legge, pur profilandosi difficoltosa, va affrontata e incoraggiata.

Siamo consapevoli che la “norma perfetta non esiste” ma è pur vero che tutto è migliorabile.

Ci auguriamo pertanto che la prevista riorganizzazione delle regole sia chiara, facilmente applicabile e quindi in grado di produrre benefici superiori ai costi.

La semplificazione normativa è ormai diventata una precondizione per lo sviluppo e la competitività del nostro sistema economico sia a livello nazionale che internazionale.

Le nostre imprese non possono più permettersi costi derivanti dalla complessità delle norme.