
COMMISSIONE LAVORO
SENATO DELLA REPUBBLICA

14 Luglio 2015

AUDIZIONE SUGLI SCHEMI DI DECRETO ATTUATIVI DEL JOBS ACT

La CIDA esprime una valutazione sostanzialmente positiva sugli schemi di decreti legislativi di attuazione del Jobs Act che intervengono, con una visione ampia, su temi di grande rilevanza strategica ed economica, correlati tra loro, quali la crescita professionale dei lavoratori, la produttività e la competitività del nostro sistema delle imprese.

Ciò premesso, con particolare riferimento allo schema di Decreto n. 177 recante disposizioni per il lavoro e per le politiche attive, che interviene su un aspetto certamente prioritario quale quello della riforma del nostro sistema di Welfare, pur apprezzandone l'impostazione di fondo tesa a dare un maggiore peso alle misure tendenti a privilegiare la ricerca di nuova occupazione rispetto agli strumenti di sostegno passivo, si nutrono perplessità sul complesso di rigidità e vincoli burocratici che rischiano di compromettere la concretizzazione operativa degli obiettivi della riforma, per cui riteniamo utile proporre alcuni miglioramenti, sintetizzati di seguito.

Rete dei servizi per le politiche del lavoro

Secondo lo studio dell'Isfol del 2014 su "Lo stato dei servizi pubblici per l'impiego in Europa", la crisi economica si sta traducendo in Italia in un depotenziamento del servizio pubblico per l'impiego, in controtendenza rispetto alla maggior parte dei Paesi europei.

Per quanto attiene alle risorse finanziarie l'Italia dedica ai Centri per l'impiego lo 0,03% del Pil, contro una media Ue dello 0,25%. Ciò si traduce in un investimento di circa 500 milioni di euro, pari quasi alla metà di quanto spende la Spagna e ben distante dai 8.872 milioni della Germania o dai 5.047 milioni della Francia. Un quadro analogo è quello relativo agli operatori, che in nel nostro Paese non arrivano a 9.000 contro gli 11.000 della Spagna, i 49.000 della Francia e i 115.000 della Germania.

Dallo studio svolto si comprende, quindi, come l'Italia abbia bisogno che il sistema venga potenziato aumentando il numero degli operatori, adeguando qualità e quantità dei servizi offerti, impegnando maggiori risorse pubbliche con un monitoraggio da parte dell'amministrazione centrale, per valutarne i risultati e per coglierne i punti di difficoltà.

In questo contesto e nell'attuale quadro ordinamentale che prevede un sistema di competenze concorrenti tra Stato e Regioni in materia di politiche per il lavoro, in verità ci sembra che la "madre" di tutte le riforme per un assetto funzionale del sistema del lavoro in Italia sia la riforma del Titolo V della Costituzione.

A tale proposito, bisogna considerare che nell'ambito della discussione parlamentare sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione – attualmente ancora in atto – si stanno esaminando due importanti innovazioni: l'abolizione delle competenze concorrenti e l'acquisizione da parte dello **Stato delle competenze esclusive sia sulla tutela e sicurezza del lavoro che, in generale, sulle politiche attive**

modificando radicalmente l'attuale modello di *governance* delle politiche del lavoro.

Per definire stabilmente un percorso basato sulla ricentralizzazione dei servizi al lavoro e sulla costituzione di una rete di servizi all'avanguardia sarebbe stato più opportuno, quindi, attendere l'approvazione della Legge Costituzionale che tocca il Titolo V della Costituzione e in particolare l'art. 117, con la quale si punta a ridefinire le materie di competenza statale e regionale con il ritorno allo Stato delle competenze in materia di servizi per l'impiego e le politiche del lavoro, nonché dell'istruzione e formazione professionale, in modo da poter valutare l'impatto di un cambio di passo così radicale.

Il superamento della legislazione concorrente rappresenterebbe, in ogni caso, un importante elemento di innovazione che, con una **delimitazione più netta dei ruoli dei due attori istituzionali** e senza cancellare il processo di decentramento né la cooperazione interistituzionale, garantirebbe una *governance* delle politiche del lavoro più chiara ed efficace rispetto all'attuale sistema che, ad esempio, sta limitando notevolmente l'efficacia del progetto "Garanzia Giovani" nel nostro Paese, ai fini di un rilancio su vasta scala dell'occupazione giovanile.

Il modello ora proposto dal Governo, pur avendo punti condivisibili, non appare ancora rispondente alle esigenze del mercato e troppo lontano dai migliori modelli europei che abbiamo indicato. Quello che manca è una visione basata su una logica di servizio alle imprese, in grado di agevolare effettivamente **l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, partendo proprio dall'analisi delle richieste delle imprese e non viceversa, in modo da intercettare le reali esigenze di un mercato del lavoro dinamico e in continua evoluzione.**

In questo quadro, non siamo convinti del previsto scioglimento di Italia lavoro S.p.A. che a nostro parere, pur con gli opportuni miglioramenti, può ancora svolgere un ruolo positivo nell'ambito delle politiche attive, in quanto possiede al suo interno le competenze professionali adeguate alle richieste del mercato, rispetto agli altri soggetti identificati nella nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro - ANPAL, i quali non si sono mai occupati di politiche attive.

L'impianto delineato si concentra sulla *governance* della nuova Agenzia Nazionale e non sui livelli delle prestazioni che i Centri per l'Impiego oggi sono in grado di offrire: mancano, in particolare, professionalità adeguate a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, soprattutto per la fascia più elevata, costituita dai dirigenti e dai quadri intermedi.

Sembra auspicabile fare chiarezza sulla natura giuridica della nuova Agenzia, che dovrebbe avere, a nostro parere, la configurazione di un Ente Pubblico Economico, in quanto ciò renderebbe più snella e meno burocratica la sua

azione orientata al perseguimento degli obiettivi, piuttosto che al prevalente svolgimento di attività amministrative.

Il ruolo dell'INPS nel contesto delle politiche del lavoro non potrà che essere di affiancamento e supporto dei soggetti istituzionali cui la legislazione attribuisce la responsabilità politica e di gestione. Tuttavia, in un "mondo" informatico in cui i sistemi sono "proprietary" e spesso non in condizione di colloquiare fra loro, la legge 92/2012 art. 4 commi 35 e 36 offre il sistema INPS come prezioso punto di raccordo informativo comune, non solo a beneficio dei centri d'impiego, ma anche e soprattutto a favore dei lavoratori e delle imprese, i quali solo da un sistema informativo unico potranno trarre tutti gli elementi utili per meglio articolare e implementare la qualità dei propri interventi.

Tra gli Organi previsti dell'ANPAL, peraltro, rientra il Consiglio di Vigilanza nell'ambito del quale le Parti Sociali dovranno designare dieci rappresentanti al Ministero del Lavoro. Consideriamo fondamentale che uno dei componenti sia espressione della categoria dei dirigenti, per le note specificità di questa categoria. Tale previsione andrebbe esplicitata con chiarezza nel testo del decreto legislativo.

Fondi Interprofessionali per la formazione continua

Finora le risorse accreditate ai Fondi sono state considerate finanziamenti pubblici. Di questo parere non è stato il TAR del Lazio (sentenza n. 13111/2014) che ne ha riconosciuto la natura privatistica, in quanto solo le imprese che vi aderiscono sono soggette alla contribuzione e il fatto che ciò avvenga tramite l'Inps non è rilevante. Conseguentemente, gli importi versati dalle imprese non possono essere considerati contributi a carico delle finanze pubbliche, perché non incidono nella variazione dei saldi strutturali dei conti pubblici, per cui si deve concludere che i Fondi interprofessionali non amministrano risorse pubbliche e non esercitano poteri pubblicistici. Consideriamo opportuno, e quanto mai urgente, che il Legislatore risolva definitivamente la questione, tenendo conto del chiaro indirizzo della giustizia amministrativa. Ciò consentirebbe anche di evitare l'uso improprio delle risorse a loro destinate fatto nell'ambito delle ultime Leggi di Stabilità, per esigenze finanziarie di carattere straordinario.

Le disposizioni del provvedimento in esame impongono, invece, in capo ai Fondi nuovi oneri e vincoli pubblicistici che impediscono di svolgere i propri compiti nel rispetto dei principi e dei servizi per cui sono nati, rischiando di ostacolare l'attività stessa dei Fondi, specialmente con riferimento alla erogazione dei piani formativi a livello aziendale.

Occorre riaffermare che prioritariamente il ruolo di promozione della formazione professionale continua dei lavoratori occupati è compito delle parti direttamente interessate, ovvero imprese e lavoratori, attraverso gli accordi bilaterali che hanno consentito ai Fondi interprofessionali di assumere una importanza crescente: per questo motivo è opportuno

salvaguardare la loro autonomia, valorizzando l'esperienza maturata in questi anni.

Rispetto a questa funzione, il pubblico dovrebbe mantenere un ruolo preminente di controllo sull'utilizzo delle risorse e sui risultati, favorendo le sinergie pubblico/privato nell'ambito delle politiche attive. Non va dimenticato che questa disposizione ha le sue radici nell'incapacità del sistema di formazione di base di fornire al mondo del lavoro figure professionali in linea con la domanda più dinamica espressa dalle imprese.

Quanto alla destinazione delle risorse occorre prevedere la possibilità di destinarne una parte alle politiche attive a favore dei lavoratori disoccupati, prevedendo anche per essi un orientamento espressamente mirato alla ricollocazione. **Andrebbe, quindi, prevista in modo esplicito, la possibilità per tali organismi bilaterali di utilizzare quote delle risorse disponibili per finanziare iniziative di formazione, riorientamento e ricollocazione a favore dei lavoratori a rischio di disoccupazione o che hanno già perso il loro lavoro.**

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno vincolare una quota degli investimenti dei predetti Fondi interprofessionali (ad esempio il 20% del montante complessivo) a sostegno dell'occupazione e ricollocazione, destinando tali risorse ad appositi strumenti di politica attiva del lavoro.

Auspichiamo, infine, la massima semplificazione e snellezza normativa.

Assegno di ricollocazione

Nell'ambito del servizio di assistenza alla ricollocazione per i soggetti disoccupati che fruiscono dell'assegno di ricollocazione, si propone l'istituzione di un elenco nazionale di dirigenti in servizio e in quiescenza disposti a svolgere una attività di formazione e tutoraggio.

A tale proposito si richiamano le positive esperienze sperimentate da Federmanager e Manageritalia nell'ambito della Garanzia Giovani nelle Regioni Campania e Piemonte.

Riordino degli incentivi

Chiediamo venga resa strutturale e rifinanziata anche per i prossimi anni l'agevolazione contributiva di durata triennale prevista dalla Legge di Stabilità per il 2015.

Il decreto prevede inoltre un riordino degli incentivi all'occupazione, finalità questa che ci sembra di particolare importanza in quanto l'attuale normativa è spesso confusa, contraddittoria o altamente carente.

La disposizione fa rientrare tra le funzioni dell'ANPAL un repertorio nazionale degli incentivi contenente informazioni sulle categorie dei lavoratori interessati e su quelle dei datori di lavoro interessati.

Si propone a tal proposito che l'ANPAL possa svolgere anche una funzione di segnalazione di quelle disposizioni relative agli incentivi che non risultino più

finanziate e che potrebbero essere riattivate con un rapporto costi/benefici vantaggioso per il sistema.

Riteniamo pertanto opportuno l'inserimento di un comma aggiuntivo all'articolo 30 così formulato: "l'ANPAL con cadenza annuale predisporrà un rapporto al Ministero del Lavoro contenente l'elenco delle disposizioni di legge il cui finanziamento è stato sospeso per evidenziarne i vantaggi di un'eventuale riattivazione".

A titolo esemplificativo richiamiamo l'attenzione sull'articolo 20 della legge 266 del 97 che prevedeva incentivi alle imprese o ai consorzi tra imprese con meno di 250 dipendenti per l'assunzione di dirigenti in mobilità. L'incentivo consisteva nell'abbattimento della contribuzione per un periodo massimo di 12 mesi.

Nel periodo di vigenza di questa norma (1997-2006) la disposizione ha consentito la ricollocazione di circa 2.000 dirigenti con oneri relativamente contenuti pari a 3-5 milioni di euro annui, con effetto fortemente positivo sulla modernizzazione della governance di queste aziende e sul loro grado di competitività.

La riattivazione e il rifinanziamento di questa legge costituirebbe un volano per l'immissione di managerialità nelle PMI e permetterebbe alle PMI di affrontare nel migliore dei modi un'economia globalizzata sempre più competitiva. Tale strumento inoltre sarebbe complementare ad altri attualmente in vigore che si rivolgono solo ad un target di dirigenti di una fascia di età ben determinata.

Con riferimento al Decreto 176, recante "semplificazioni delle procedure degli adempimenti" riteniamo utile proporre alcuni miglioramenti condividendo sostanzialmente i contenuti delle rimanenti parti del provvedimento

Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza

Presso il Ministero del Lavoro è istituita la Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza. Nell'ambito di essa vengono designati 6 esperti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Si propone che uno di essi venga designato in modo esplicito dall'organizzazione rappresentativa dei dirigenti. La nostra richiesta è motivata dalla responsabilità che in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro vengono attribuite alla nostra categoria.

Disciplina dei controlli a distanza

Occorre prevedere una nuova disciplina dei controlli a distanza. Crediamo manchi un raccordo con le disposizioni impartite sia in termini generali che in termini relativi al mondo del lavoro dall'authority garante della privacy. Riteniamo in particolare che questo raccordo vada previsto per evitare eventuali contraddizioni tra le indicazioni del garante e le norme stabilite dai contratti collettivi o dalle direzioni territoriali del lavoro.

Comitato Nazionale per le Pari Opportunità

La disposizione regola le modifiche al Comitato Nazionale per le Pari Opportunità. Riteniamo fondamentale che nell'ambito di tale comitato venga finalmente prevista in modo esplicito la presenza di un rappresentante dei dirigenti tenendo conto anche del fatto che la discriminazione di genere avviene non tanto nell'accesso del mondo del lavoro, quanto soprattutto nell'accesso delle qualifiche più elevate.

Le finalità perseguite dal Decreto n.178 sulla semplificazione delle ispezioni sono condivisibili, ma richiedono risorse finanziarie e una progettualità puntuale per non deludere le attese.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro riunirà finalmente in un'unica struttura i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL avviando forme di utile coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

Oltre ad esigenze di semplificazione il provvedimento dovrebbe evitare sovrapposizioni di interventi ispettivi e inutili appesantimenti degli oneri a carico delle imprese.

In considerazione delle ampie funzioni che dovrà svolgere l'Ispettorato si auspica un adeguato finanziamento della formazione degli addetti. Tale formazione dovrà tener in particolare delle peculiarità che hanno finora caratterizzato le ispezioni dell'INPS e dell'INAIL. Tutti gli ispettori, indipendentemente dalla loro provenienza, dovranno impadronirsi di competenze più generali.

Un altro argomento di particolare importanza è lo svolgimento delle attività di promozione della legalità che dovrebbero essere a nostro parere regolamentate da apposite convenzioni firmate tra l'Ispettorato Nazionale e le maggiori parti sociali.

Lo scopo perseguito dal decreto legislativo n.179 per il riordino degli ammortizzatori in costanza di rapporto è quello di pervenire ad un modello unitario di integrazioni retributive pur nella valorizzazione di specifiche esigenze dei diversi settori produttivi.

Consideriamo utile lo sforzo di razionalizzazione operato con lo schema di decreto che riconduce ad unità le farraginose normative previste finora dal nostro ordinamento in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

Ci sembra peraltro da riconsiderare la misura del contributo addizionale applicato alle imprese che presenteranno domanda di integrazione salariale in relazione al tempo di utilizzo dei trattamenti. Ciò determinerà, per aziende già in difficoltà, un aumento degli oneri contributivi non compensato dall'abbassamento dello 0,3% dell'aliquota ordinaria.

L'estensione agli apprendisti della cassa integrazione e dei fondi di solidarietà è certamente apprezzabile ma, comportando un aggravio del

costo del lavoro, potrebbe penalizzare l'inserimento dei giovani nelle aziende. Si auspica pertanto una disciplina che diminuisca gli oneri a carico delle imprese.