



A.S. 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 27 maggio 2014

Contributo di Alleanza delle Cooperative Italiane

Le imprese cooperative, i soci lavoratori e tutti i operatori si aspettano che il provvedimento in discussione produca effetti positivi per la loro attività e il loro lavoro, migliorando nello stesso tempo le condizioni del mercato all'interno del quale si muovono ogni giorno.

Non a caso, Alleanza delle Cooperative Italiane, anche nella recente audizione sul decreto legge 34/2014 che semplifica in particolare alcune disposizioni in materia di contratto a termine e apprendistato, ha ribadito l'esigenza non più rinviabile di realizzare nel mercato del lavoro italiano un sistema di tutele più esteso, equilibrato e aderente ai cambiamenti in atto nonché di politiche attive e di servizi all'impiego caratterizzato da nuovi tassi di efficacia e di efficienza ed orientato alla creazione di nuova occupazione. Completare in un simile scenario il quadro delle flessibilità del lavoro, può senz'altro rispondere a molte delle istanze attuali, contribuire al ripristino di adeguati tassi di cooperazione e di fiducia, concorrere significativamente alla stessa ripresa dell'economia italiana.

A nostro avviso un ampio progetto di riforma, quale quello tracciato dall'A.S. n. 1428, conferma sostanzialmente tali finalità introducendo, tra l'altro, alcune innovazioni che possono rappresentare effettivamente soluzioni congrue sia sul piano delle tipologie contrattuali sia su quello delle politiche attive e passive del lavoro. Un rilevante intervento teso al cambiamento, quindi, che può e deve determinare anche adeguate condizioni di chiarezza e di stabilità normativa per gli operatori nazionali ed esteri.

In tale prospettiva reputiamo importante che la legge delega contenga criteri direttivi puntuali e dettagliati, nonché recepisca e preveda i tempi di realizzazione per l'intero quadro dei provvedimenti attuativi, così come declinato nel DEF-PNR.

La legge delega dovrebbe, inoltre, prevedere una strumentazione di monitoraggio degli effetti indotti, quale quella prevista dalla legge n. 92/12, art. 1, commi da 2 a 6, che ha introdotto forse per la prima volta in Italia meccanismi di osservazione e monitoraggio delle norme lavoristiche, al fine di una loro verifica nel tempo, nella prospettiva, anche, di una loro possibile revisione.

Va poi sottolineata l'esigenza per le nostre imprese cooperative di prevedere la definizione di norme transitorie in relazione all'introduzione di modifiche agli ordinamenti esistenti, così come di appositi periodi di applicazione

graduale, specialmente in caso di incrementi di costo del lavoro. Ribadiamo, del resto, la nostra condivisione dell'obiettivo di estendere/rendere universali le tutele, così come comprendiamo che sistema delle imprese partecipi alla realizzazione di tale disegno, ma non possiamo essere convinti che tutto il percorso sia necessariamente a "costo zero" per lo Stato.

In particolare modo, registrando l'introduzione di interventi assistenziali (come ad esempio una sorta di indennità di ultima istanza – fruibile dopo l'ASpl – in presenza di situazioni economiche di particolare disagio), per evitare equivoci suggeriamo che i relativi costi siano imputati alla fiscalità generale, alla quale dovrebbero essere certamente ricondotte, come già da tempo affermiamo, le politiche di sostegno alla maternità ed alla genitorialità in considerazione del grande interesse sociale complessivo cui rispondono.

Inoltre, per quanto concerne gli ambiti di intervento del DDL (che ricordiamo essere ammortizzatori sociali, politiche attive e servizi per l'impiego, semplificazione delle norme lavoristiche, riordino delle tipologie contrattuali e sostegno alla maternità e conciliazione) segnaliamo la mancata previsione di norme di promozione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, sulla quale il modello cooperativo, pur nella sua peculiarità, può fornire tante utili esperienze e suggerimenti. Si tratta di un versante che offre opportunità per il consolidamento di relazioni industriali collaborative e per il raggiungimento di migliori performance di competitività per le nostre cooperative insieme a più avanzate condizioni di democrazia economica; un terreno, quindi, da valorizzare in un processo riformatore di ampia portata.

Cogliamo, infine, l'occasione per insistere sul tema dei controlli in quanto il nostro mercato del lavoro ha certamente bisogno di azioni di riordino e di semplificazione normativa, ma deve anche poter contare su sistemi di vigilanza costanti ed efficaci per prevenire e contrastare forme di lavoro improprie e condizioni di concorrenza sleale, purtroppo ancora molto diffuse.

Non è sufficiente, infatti, prevedere solo nuove norme o rafforzare quelle esistenti, che finiscono per aggiungere adempimenti solo per chi le norme già le osserva, ma occorre una vigilanza puntuale e costante al fine di scoraggiare il ricorso al lavoro irregolare. Chi non rispetta le regole attuali non applicherà nemmeno quelle future.

Nel merito del provvedimento si esprimono le seguenti ulteriori considerazioni:

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

L'art. 1, comma 2, lett. a), punto 1), che nega la possibilità di accedere alle integrazioni salariali per le imprese che abbiano cessato solo un ramo di azienda e non tutta l'attività, meriterebbe un maggiore approfondimento. Tale previsione, infatti, potrebbe penalizzare quelle realtà che decidono di eliminare settori improduttivi (spesso non rappresentanti il core business dell'impresa) e, soprattutto, quei lavoratori della parte di impresa cessata che, al contrario, con l'ausilio degli ammortizzatori sociali potrebbero in un lasso di tempo ragionevole essere impiegati utilmente nello sviluppo futuro dell'impresa stessa. Si tratterebbe di una penalizzazione particolarmente sensibile se l'impresa coinvolta rientrasse nel campo di applicazione degli ammortizzatori sociali tradizionali e ne avesse versato le relative contribuzioni.

La previsione di cui al successivo punto 3), che prefigura un accesso agli ammortizzatori solo dopo aver utilizzato strumenti di riduzione dell'orario di lavoro, in linea di principio può essere condivisibile. Sugeriamo a riguardo un'utile specificazione con cui integrare questo passaggio: il criterio, che andrebbe meglio declinato (richiamando ad esempio gli strumenti contrattuali cui si sta facendo riferimento), non può essere però assoluto perché il requisito del preventivo esaurimento delle riduzioni di orario può non essere sempre compatibile con le dinamiche produttive dell'impresa.

Rispetto a quanto contenuto al successivo punto 4), vale a dire il collegare i limiti di durata dell'integrazione salariale ai singoli lavoratori e non all'impresa (o all'unità produttiva) vogliamo sottolineare il rischio di disarticolare, in modo non omogeneo, la gestione dello strumento in ambito aziendale.

Si condivide il principio, contenuto nei successivi punti 5) e 6), di gestire l'utilizzo degli ammortizzatori sociali essenzialmente secondo logiche assicurative, prevedendo rispettivamente un maggior coinvolgimento ("compartecipazione") delle imprese che vi ricorrono e una rimodulazione delle contribuzioni tra i settori sempre in base al loro impiego. In relazione a quanto indicato al punto 5) crediamo, tuttavia, che accanto alla maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici andrebbero anche

previsti meccanismi premiali nei confronti delle imprese che limitano l'utilizzo della cassa integrazione.

La revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione e dei fondi di solidarietà di cui al successivo punto 7) andrebbe meglio circostanziata rispetto ai presupposti alla base dell'intervento. Un principio da tenere a mente: se la revisione dovesse comportare aumenti di costo del lavoro anche per singoli settori (sviluppo che certamente non auspichiamo e che dovrebbe basarsi su motivazioni del tutto congrue), sarebbe oltremodo opportuno prevederne un adeguato percorso di gradualità applicativa.

Interessante risulta il principio contenuto nell'art.1, comma 2, lett. b), punti 1) e 2), di maggior tutela nella fruizione dell'ASpl dei lavoratori con carriere contributive più lunghe.

L'estensione dell'ASpl anche ai collaboratori coordinati e continuativi può essere condivisibile in linea di principio, pur auspicando una seria definizione della platea dei destinatari (in un primo momento, ad esempio, la sperimentazione di questa estensione potrebbe essere rivolta agli stessi soggetti per cui già la legge 92/2012 ha previsto il riconoscimento di una indennità una tantum). Altrimenti l'attuazione concreta rischia di determinare un aumento del costo del lavoro che, in un periodo difficile come quello che stiamo attraversando, potrebbe essere insostenibile per il sistema delle imprese.

Sulla stessa logica rispetto al successivo punto 5), che ipotizza una sorta di indennità di ultima istanza – fruibile dopo l'ASpl – in presenza di situazioni economiche di particolare disagio, sarebbe opportuna un'integrazione relativa ai costi: essendo una norma di carattere assistenziale, dovrebbe essere a carico della fiscalità generale.

Inoltre, ci sembra in linea di massima condivisibile il principio contenuto nella successiva lettera c) che prevede il coinvolgimento attivo dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in attività a beneficio delle comunità locali, anche se la formulazione contenuta nel DDL è un po' troppo generica. Ciò perché particolare attenzione andrà posta al profilo organizzativo e attuativo, in considerazione del fatto che la delega dovrà essere esercitata nell'ambito del più generale riordino del sistema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive.

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

In merito alla previsione di razionalizzazione degli incentivi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. b), segnaliamo i buoni risultati in termini di salvaguardia di posti di lavoro e di creazione di nuove imprese ottenuti grazie all'anticipo ai lavoratori della indennità di mobilità, della cassa integrazione e dell'ASpl al fine di costituire cooperative rilevando l'impresa in crisi dalla quale dipendevano. A nostro giudizio, quindi, il meccanismo risulta manifestamente virtuoso e va potenziato.

Il principio di cui alla successiva lettera i), per la promozione di sinergie e l'integrazione tra servizi per l'impiego pubblici e privati è condivisibile ma va rafforzato. Riteniamo indispensabile, infatti, che sia finalmente realizzata una riforma delle politiche attive del lavoro in grado di intercettare le reali esigenze delle imprese e realizzare finalmente un sistema in grado di ottenere livelli di incrocio tra domanda e offerta di lavoro su standard europei. Fondamentale a tal fine lo sviluppo del partenariato pubblico-privato, anche con iniziative innovative quali quelle di appositi voucher che i lavoratori difficilmente collocabili potrebbero utilizzare presso agenzie di lavoro private e da queste incassate, una volta realizzato il collocamento, per un valore calcolato in misura percentuale degli oneri fiscali già percepiti dallo Stato rispetto al lavoratore inserito.

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

Sono assolutamente condivisibili i principi contenuti nell'art. 3 in materia di semplificazioni (razionalizzazione procedure ed adempimenti, eliminazione/chiarificazione norme fonte di contenzioso, revisione sistema delle sanzioni, unificazione e telematizzazione delle comunicazioni verso la PA). L'auspicio è che una volta per tutte si metta mano in maniera efficace sgravando così le imprese di adempimenti che hanno solo natura formale e che rappresentano un costo ingiustificato per le imprese.

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

Siamo concordi con i principi contenuti nell'art. 4, comma 1, lett. a), che prevede una ricognizione delle forme contrattuali oggi esistenti per avanzare valutazioni ed eventuali interventi di semplificazione. Nell'ambito delle relative azioni segnaliamo la particolare esigenza di norme di sostegno anche sul piano lavoristico per le piccole imprese in situazione di start-up.

In relazione a quanto contenuto nella successiva lett. b) e all'ipotesi di introdurre in via sperimentale ulteriori tipologie contrattuali volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti, si evidenzia un grande interesse per le potenzialità espresse da uno strumento che muova in questa direzione. Una simile innovazione, se ben calibrata e non inficiata dalle previsioni dei CCNL sui periodi di prova, potrebbe costituire, ferma restando la disponibilità di altre tipologie contrattuali, un sostanziale contratto "standard" a tempo indeterminato che rappresenti il principale canale d'ingresso in un mercato del lavoro orientato a promuovere la buona occupazione.

Sulla previsione di cui al punto c) in materia di compenso orario minimo vi è consapevolezza della diffusa presenza di un tale istituto a livello europeo; potrebbe trattarsi di una innovazione utile anche per contrastare situazioni di concorrenza sleale, ma ravvisiamo l'esigenza di una ben maggiore specificazione per esprimere una più compiuta valutazione (che immaginiamo emergerà durante la fase di consultazione delle parti sociali già prevista nel provvedimento).

Sul successivo punto d) in materia di lavoro accessorio segnaliamo come l'estensione prevista debba essere ben calibrata, per non creare potenziali situazioni di concorrenza sleale, e come l'istituto debba essere oggetto di particolare attenzione nella programmazione dell'attività ispettiva.

Art. 5 - Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Sui principi di delega contenuti nell'art. 5 ribadiamo quanto già espresso nella premessa, ossia la condivisione dell'estensione generalizzata della tutela della maternità/genitorialità insieme alla convinzione che tale estensione,

rispondendo ad un'esigenza di carattere collettivo, debba essere imputata alla fiscalità generale e non a carico del sistema imprenditoriale.

Concordiamo inoltre sulla circostanza che i servizi all'infanzia possano essere maggiormente integrati nelle comunità locali dove sono insediati attivando maggiori sinergie tra i servizi offerti dal sistema pubblico e quelli del sistema privato. E' proprio nell'ottica di una crescente integrazione tra pubblico e privato e di una risposta più efficace ai bisogni sempre più diffusi di lavoratori e famiglie che sottolineiamo il contributo di alto valore che il sistema cooperativo – sulla scorta della sua natura mutualistica - offre già e può offrire ancora di più all'intera collettività anche in relazione la cura e la presa in carico di bambini e anziani.

Apprezziamo, infine, l'orientamento contenuto nella lettera d), teso ad incentivare la contrattazione collettiva che favorisca il sostegno verso il tema della conciliazione tra vita lavorativa e vita privata, attraverso una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro e recuperi di produttività premiati, nonché attraverso la promozione di strumenti di welfare aziendale.