

Audizione

11[^] Commissione Lavoro e Previdenza Sociale

Senato della Repubblica

1 luglio 2015

- A.G. 176 – Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183
- A.G. 177 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183
- A.G. 178 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183
- A.G. 179 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183

SOMMARIO

A.G. 176 – SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI A CARICO DI CITTADINI E IMPRESE E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RAPPORTO DI LAVORO E PARI OPPORTUNITÀ, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 2014, N. 183 **P.3**

A.G. 177 - SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PER IL LAVORO E DI POLITICHE ATTIVE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 3, DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 2014, N. 183 **P.6**

A.G. 178 - SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI PER LA RAZIONALIZZAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA IN MATERIA DI LAVORO E LEGISLAZIONE SOCIALE, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 2014, N. 183 **P.8**

A.G. 179 - SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 2014, N. 183 **P.9**

A.G. 176 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.183.

Interesse per tutto ciò che concerne la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti connessi alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro, anche attraverso una unificazione delle comunicazioni ed un maggiore ricorso alle tecnologie informatiche, per le quali si segnala la necessità di un cambio di passo nel rapporto con cittadini ed imprese, che non deve essere pregiudicato da insufficienti investimenti in dotazioni informatiche. Semplificare non può solo voler dire riduzione quantitativa delle norme, ma avere a disposizione strumenti in grado di governare in modo chiaro, completo e comprensibile fenomeni complessi sui quali oggi gravano rilevanti contrasti interpretativi giurisprudenziali e amministrativi che minano, anche in ambito lavoro, la certezza della norma.

Utile e necessaria anche una revisione del regime delle sanzioni che miri a correggere e disincentivare condotte illecite, evitando invece di colpire in modo sproporzionato coloro che hanno commesso dei meri errori formali. Siamo altresì convinti dell'utilità di strumenti premiali per i comportamenti virtuosi e per la riemersione del lavoro sommerso.

Osservazioni

Art. 20 - Abolizione visita medica preassuntiva

Lo schema di D.Lgs. prevede l'abolizione della visita medica preventiva in fase preassuntiva (abrogazione articolo 41, comma 2, lett. e-bis del D.Lgs. n. 81/2008). Tale intervento non rappresenta, a nostro avviso, una semplificazione ma al contrario un limite per il datore di lavoro che non potrà più esercitare la facoltà concessagli di effettuare prima dell'assunzione la visita medica volta a verificare l'idoneità del lavoratore alla mansione specifica.

Molteplici sono le aziende del settore della Distribuzione Moderna Organizzata che effettuano la visita medica preventiva in fase preassuntiva e che riceverebbero, in caso di sua abolizione, un indubbio danno in termini organizzativi. **Riteniamo pertanto la previsione, oltre che svantaggiosa per le aziende, non produttiva di effetti semplificativi.**

Art. 20 - nuova formulazione art 302 bis D.Lgs. n. 81/2008 (potere di disposizione)

La nuova formulazione dell'art. 302 bis prevista dallo schema di D.Lgs. attribuisce agli organi di vigilanza la possibilità - in assenza di disposizioni tecniche specifiche richiamate dal D.Lgs. n. 81/2008 - di impartire disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione di **“norme tecniche” e “buone prassi” – non obbligatorie per esplicita previsione normativa** - e di sanzionare il datore di lavoro con la pena dell'arresto o con l'ammenda, in caso di mancata ottemperanza delle disposizioni impartite.

E' bene infatti evidenziare che il medesimo D.Lgs. n. 81/2008 definisce le “buone prassi” e le “norme tecniche” rispettivamente *“specifiche tecniche [...] la cui osservanza non sia obbligatoria”* e *“soluzioni organizzative e procedurali coerenti con la normativa vigente [...] adottate volontariamente”*.

Riteniamo di fondamentale importanza non aggravare un quadro generale già caratterizzato da profonde criticità legate al tema della scarsa uniformità di interpretazione della normativa vigente e cogente da parte degli organi preposti all'attività di prevenzione e vigilanza; il rischio sarebbe quello di aumentare in maniera ingovernabile i margini di discrezionalità degli organi ispettivi nella scelta delle “norme” (in questo caso anche quelle non obbligatorie) cui chiamare ad adeguarsi le aziende oggetto di ispezioni. Il quadro, se possibile, si aggrava ulteriormente se si pensa ad aziende come quelle associate a Federdistribuzione presenti sull'intero territorio nazionale, che subiscono gli effetti delle differenti interpretazioni della norma a livello di territorio. **La possibilità di sanzionare la mancata applicazione di una norma non dotata di cogenza, oltre ad una ingiusta penalizzazione per le aziende, risulta a nostro avviso giuridicamente paradossale.**

Si sottolinea, dunque, l'importanza della certezza normativa che, agevolando l'individuazione della legge applicabile al caso concreto, facilita la piena definizione di un efficiente sistema di tutele.

Riteniamo pertanto la previsione non produttiva di effetti semplificativi e di razionalizzazione.

Art. 41 – Modifica all'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Rapporto sulla situazione del personale)

In materia di semplificazione delle procedure connesse al tema delle pari opportunità, dobbiamo evidenziare l'appesantimento burocratico derivante dall'obbligo, per le imprese che occupano più di 100 dipendenti, di presentare un rapporto biennale sulla situazione occupazionale, al fine di finanziare eventuali interventi di prevenzione delle disparità di trattamento. Le informazioni relative alle

caratteristiche della forza aziendale (occupata a qualsiasi titolo), cui il rapporto si riferisce risultano, infatti, già ampiamente documentate dalle denunce periodiche fornite all'INPS.

Ulteriore osservazione:

Dobbiamo evidenziare il mancato superamento della modalità tradizionale di compilazione ed invio del modello ANF (Assegno per il Nucleo Familiare) e delle informazioni aggiuntive relative alla denuncia di infortunio in itinere.

A.G. 177 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Indispensabile sottolineare che l'attenzione alle politiche attive ed alla loro efficacia è storicamente deficitaria nel nostro Paese, ove le risorse sono sempre state sbilanciate a favore delle politiche passive. Dobbiamo tuttavia rilevare che lo Schema di D.Lgs. appare poco incisivo nel superare lo sbilanciamento tra politiche attive e passive che deve essere necessariamente riequilibrato, a pena di un insuccesso nel passaggio della tutela dei lavoratori dall'impresa allo Stato. Riteniamo pertanto che sia essenziale definire quanto prima una cornice giuridica nazionale di riferimento che supplisca alla disomogeneità degli interventi delle Regioni e Province autonome.

Riguardo ai servizi per il lavoro e le politiche attive, riteniamo utile rivedere la loro gestione attraverso la **valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati** e l'attività dell'**Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)**, nonché attraverso l'eliminazione di diseconomie e disomogeneità, spesso determinate in materia di lavoro dal Titolo V della Costituzione.

Osservazioni

Art. 5 – Risorse finanziarie dell'ANPAL

Si ritiene opportuno evidenziare che l'articolo 5 dello Schema di D.Lgs. in questione prevede, tra le varie fonti di finanziamento dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), il ricorso anche al **Fondo di rotazione** di cui all'articolo 9, comma 5 del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, all'interno del quale confluisce il gettito derivante dal versamento, da parte dei datori di lavoro, del **contributo integrativo dello 0,30%**. Dato che quota parte di detti stanziamenti è **destinata ai fondi interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori**, riteniamo opportuno che sia precisato che il finanziamento dell'ANPAL avvenga tramite l'esclusivo ricorso alle risorse c.d. "inoptate" presenti nel Fondo di Rotazione.

Soprattutto in un periodo di crisi come l'attuale, infatti, i fondi interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori rappresentano un importante strumento di politica attiva volto a valorizzare e preservare le competenze e la professionalità dei lavoratori anche in funzione delle esigenze del mercato. In un momento in cui le aziende faticano a mantenere gli investimenti sulla formazione, il ricorso a dette risorse diventa fondamentale per le politiche di formazione e riqualificazione del personale, e quindi strumento per le politiche attive del lavoro sulle quali è sempre più forte l'attenzione dei lavoratori, delle imprese e delle Istituzioni.

Art. 23 - Assegno di ricollocazione

Sempre in tema di politiche attive, lo Schema di D.Lgs. da un lato prevede **l'abrogazione del "contratto di ricollocazione"** (ad eccezione dei criteri di finanziamento) già disciplinato dal D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati*) mentre, dall'altro, dispone il **riconoscimento ai lavoratori disoccupati da oltre sei mesi di un assegno di ricollocazione**, le cui modalità di funzionamento richiamano quelle già previste per il summenzionato "contratto di ricollocazione".

Riteniamo rilevante segnalare che, anche per quanto riguarda l'assegno di ricollocazione, lo Schema di D.Lgs. **non ne prevede l'immediato accesso al lavoratore disoccupato**, rimettendone l'operatività, nonché la definizione del suo ammontare, ad apposita delibera del C.d.A dell'ANPAL, previa approvazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. **Auspichiamo che le tempistiche per l'effettivo funzionamento dell'assegno siano brevi e che le disposizioni normative volte a definirne l'operatività non siano viziate da incertezza**; ciò anche al fine di apprestare con urgenza ai lavoratori – vista la persistente congiuntura economica negativa che spesso determina situazioni di crisi aziendali – moderne tutele sul mercato del lavoro in luogo di quelle tradizionali legate alla conservazione del posto.

Tale strumento innovativo, infatti, permetterebbe di introdurre anche nel nostro Paese una nuova concezione di politica attiva in cui lo Stato si prende "cura" della occupabilità dei lavoratori in stato di disoccupazione, i quali sono chiamati ad attivarsi al fine del loro reinserimento nel mercato del lavoro. Un cambio culturale importante e positivo in cui agenzie per il lavoro pubbliche e private (accreditate) concorrono congiuntamente sul mercato e vedono remunerato l'intervento solo a fronte del successo del loro lavoro ed in proporzione alla difficoltà dell'operazione conclusa.

A.G. 178 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Molto positiva la previsione di creare una Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro che integri i plurimi servizi ispettivi oggi operanti. A nostro avviso, carenti le forme di coordinamento **con i servizi ispettivi delle ASL e delle Agenzie regionali**, anche a fini ambientali.

Osservazioni

L'Ispettorato nazionale del lavoro è ideato in un'ottica di razionalizzazione, semplificazione e omogeneizzazione delle attività ispettive; in tal senso, sono individuate specifiche forme di coordinamento con i servizi ispettivi di INPS e INAIL. Alla luce del ruolo ricoperto dagli organi ispettivi delle ASL, ai quali è affidato gran parte del controllo in merito all'applicazione della normativa sulla Sicurezza, riteniamo **importante individuare forme più stringenti e vincolanti di collaborazione con il nascente Ispettorato**, rispetto alla mera **possibilità di stipulare protocolli d'intesa prevista dal decreto**, così da venire incontro alla necessità di uniformità di interpretazione della normativa vigente e di approccio operativo.

A.G. 179 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Valutiamo positivamente alcuni principi enunciati nello schema di decreto:

- l'introduzione di **un principio di condizionalità** che subordina l'erogazione dell'integrazione salariale alla partecipazione del lavoratore a percorsi formativi e/o di riqualificazione, in un'ottica di responsabilizzazione e attivazione del soggetto percettore di un trattamento di sostegno al reddito;
- l'impegno alla **chiarezza ed alla semplificazione procedurale** (un unico corpus normativo organico che riunisce la disciplina - attualmente contenuta in molteplici provvedimenti, a volte anche stratificati nel corso del tempo - scritto in modo semplice e chiaro, nella direzione di un superamento di tutti quegli aspetti che in passato hanno rappresentato una fonte di possibile contenzioso).

Dobbiamo tuttavia segnalare **alcune criticità** relative alla **razionalizzazione** - nella direzione di un **ridimensionamento in termini di ambito di applicazione e durata** - di tali strumenti, in un momento storico in cui il settore della Distribuzione Moderna Organizzata sta attraversando una fase di crisi.

Il ciclo economico italiano si caratterizza negli ultimi anni per la progressiva caduta dei consumi, fondamentale variabile economica per le aziende della Distribuzione Moderna Organizzata dalla quale dipendono - a differenza di altri comparti - i risultati dell'intero settore. Nel 2015, pur essendosi arrestata la caduta dei consumi, non siamo ancora di fronte alla ripresa. Secondo i dati Istat ad aprile 2015 le vendite al dettaglio mostrano solo un + 0,2%. Dal 2006 al 2013 l'utile netto sul fatturato delle imprese della DMO è crollato dall'1,4% al - 0,1 %, anni in cui la crisi ha eroso circa 80 miliardi di consumi.

Nel contesto appena descritto, è imprescindibile far fronte alla costante riduzione dei volumi di vendita e fatturato per garantire la continuità delle aziende. **L'utilizzo da parte di molte aziende della Distribuzione Moderna Organizzata di un ammortizzatore sociale conservativo quale il contratto di solidarietà ha consentito negli ultimi anni di conservare il volume occupazionale e, quindi, di evitare l'utilizzo di ammortizzatori sociali di tipo espulsivo, quali ad es., i licenziamenti collettivi.**

Osservazioni

Art. 3 – Misura

Riteniamo sia **penalizzante l'applicazione - in caso di utilizzo dei contratti di solidarietà - dell'integrazione salariale prevista nel caso di sospensioni in cigs per**

riorganizzazione o crisi aziendale, con applicazione dei relativi massimali. Come enunciato in premessa, negli ultimi anni la maggioranza delle crisi aziendali nel settore della Distribuzione Moderna Organizzata è stata gestita mediante il ricorso ai contratti di solidarietà, evitando in questo modo i costi sociali ed economici dei licenziamenti, e mantenendo nel contempo il consenso sociale e una buona qualità delle relazioni sindacali.

L'assimilazione dell'integrazione salariale a quella prevista per i casi di cigs determina un forte impatto economico sui lavoratori, rendendo meno attrattivo lo strumento. Ciò in un quadro normativo che di converso premia il ricorso a strumenti che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro piuttosto che la sospensione dei lavoratori, perseguendo in tal modo l'intento di favorire la conservazione e la salvaguardia non soltanto dei posti di lavoro ma anche delle professionalità dei lavoratori che mantengono un legame più forte con l'impresa in attesa della normale ripresa produttiva.

Art. 21 - Causali di intervento

L'eliminazione della causale relativa alla ristrutturazione e riconversione aziendale rappresenta un elemento di negatività in un settore, come quello della Distribuzione Moderna Organizzata, all'interno del quale è frequente il ricorso ad opere di ristrutturazione finalizzate a realizzare l'ammodernamento delle strutture nonché l'aggiornamento tecnologico degli impianti. In molti casi tali interventi si realizzano attraverso la demolizione totale o parziale dei punti vendita e la successiva ricostruzione di negozi di nuova generazione. Nel corso dell'attività di ristrutturazione, ogni prestazione lavorativa è sospesa per tutta la durata dell'intervento in considerazione della totale o parziale demolizione e successiva ricostruzione delle strutture e pertanto è necessaria una sospensione dal lavoro – nella maggior parte dei casi a zero ore - del personale in forza.

Riteniamo altresì **fortemente critica l'eliminazione, a decorrere dal 1 gennaio 2016, della causale di cigs per cessazione definitiva di attività dell'azienda o di un ramo di essa:** le aziende operanti nel settore della Distribuzione Moderna Organizzata si caratterizzano infatti per una forte multilocalizzazione dei punti vendita nell'ambito dell'intero territorio nazionale; la possibilità di ricorso ad un ammortizzatore sociale, quale quello della cigs per cessazione di attività, nei casi di chiusura di singoli punti vendita è fondamentale, in quanto la cigs può rappresentare in molti casi una finestra temporale in cui è possibile la ricollocazione dei lavoratori presso altri punti vendita limitrofi o, nel caso di cessione della licenza commerciale ad altra insegna, l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con l'acquirente della licenza. Importante sottolineare come, in tali casi, seppur in presenza di una cessazione di attività sussista la possibilità di ripresa e salvaguardia dell'occupazione.

A tale riguardo, valutiamo positivamente la deroga di cui all'art. 21, comma 4, concessa a fronte di situazioni in cui all'esito del programma di crisi l'impresa cessa l'attività e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale. In primo luogo **si auspica l'estensione della deroga anche ai casi di cessazione dell'attività di singoli rami d'azienda e un allungamento a 12 mesi del periodo di ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria**, in quanto la possibilità di ricollocazione in altri punti vendita nonché il ciclo di vita della licenza commerciale, con la conseguente potenziale cessione ad altre insegne, potrebbero richiedere un orizzonte temporale più lungo di 6 mesi.

Art. 22 - Durata

Risulta fortemente penalizzante la possibilità di autorizzare sospensioni dal lavoro nei casi di cigs per riorganizzazione o per crisi aziendale **nel limite dell'80%** delle ore lavorabili nell'unità produttiva: pur comprendendo l'intento del legislatore di favorire massimamente la rotazione dei lavoratori, si deve tuttavia segnalare come nella maggior parte dei casi sia indispensabile poter fruire di sospensioni a zero ore.

Art. 23 - Contribuzione

Pur valutando positivamente l'introduzione di un contributo addizionale a carico delle imprese non più commisurato all'organico dell'impresa, ma connesso all'effettivo utilizzo del trattamento secondo un criterio "assicurativo", rileviamo tuttavia come **la parallela riduzione del contributo ordinario, prevista da uno specifico criterio di delega, sia stata attuata per la sola cigo e non per la cigs**, con una evidente disparità di trattamento che penalizza in particolare quelle aziende, come quelle della Distribuzione Moderna Organizzata, che possono fruire della sola cassa integrazione straordinaria.

Articolo 25 - Procedimento

La finestra temporale di 30 giorni tra la data di presentazione della domanda e la decorrenza delle sospensioni o riduzioni di orario risulta **onerosa e difficile gestione**, soprattutto nel caso di proroga senza soluzione di continuità di ammortizzatori già in essere.