



IL SINDACATO DEI CITTADINI

Osservazioni UIL
al Disegno di Legge Delega n. 1428

(Commissione Lavoro del Senato – 23 Aprile 2014)

Comunicazione di Guglielmo Loy
Segretario Confederale UIL

Articolo 1 – Delega in materia di ammortizzatori sociali

L'intervento sugli ammortizzatori contenuto nel disegno di Legge Delega, tocca sostanzialmente l'intero sistema di tutele sia in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa sia quello in caso di rescissione del contratto e conseguente disoccupazione involontaria, e che sono stati recentemente riformati dalla Legge 92/2012.

Quindi la delega, sulla base di una sintetica lista di criteri e principi ai quali si dovrà ispirare, si propone a soli due anni di distanza dalla c.d. "Riforma Fornero" di realizzare un profondo riordino dell'intera disciplina degli ammortizzatori sociali, intervenendo su una materia che è ancora in gran parte in una delicata fase transitoria delineata proprio dalla Legge 92/2012.

Già in altre occasioni abbiamo avuto l'opportunità di sottolineare come una valutazione coerente degli effetti della Legge 92/12 avrebbe necessariamente richiesto una analisi che abbracciasse un periodo di tempo sufficientemente ampio.

Questa premessa assume oggi ancor più valore nel momento in cui ci si chiede di valutare un nuovo intervento sulla materia sulla base della mera esplicitazione di principi e criteri generali sui quali non si è realizzata, per scelta del Governo, una fase preventiva di confronto, o quantomeno di approfondimento, che avrebbe favorito una maggiore comprensione e consapevolezza degli obiettivi di fondo dell'intervento, degli strumenti da utilizzare e della sua coerenza sia con le norme attualmente in vigore che con il quadro economico e la difficile congiuntura che il nostro sistema produttivo sta tuttora subendo.

Detto questo non abbiamo altra possibilità se non quella di affidarci alla lettura del testo del Disegno di Legge che, oltretutto, si rivela estremamente sintetico se non addirittura scarno non facilitando la comprensione sulla reale portata dei tanti interventi che contiene.

E' innanzi tutto possibile cogliere un primo elemento comune alle due diverse tipologie di tutele e che nel testo viene riportato alla **lettera C), comma 2 dell'art. 1**: la definizione di meccanismi che prevedano il "coinvolgimento attivo" dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in attività che vadano a beneficio delle comunità locali.

In questo caso pur essendo condivisibile il principio, senza conoscere attraverso quale tipo di strumento si realizzi tale attività, non è possibile dare un giudizio compiuto e nell'attesa di maggiori indicazioni riteniamo che interventi di tale natura possano e debbano trovare spazio all'interno del più generale riordino del sistema dei Servizi per l'Impiego e coerentemente con l'attivazione di specifici interventi di politiche attive.

Tutele in costanza di rapporto di lavoro

Per quanto riguarda i principi ed i criteri in materia di tutele in costanza di rapporto di lavoro riportate nel testo alla **lettera A), comma 2 art. 1**, ci sembra doverosa una premessa: gli ammortizzatori sociali vanno definiti e strutturati tenendo conto delle caratteristiche dei settori produttivi sui quali insistono, evitando scorciatoie e semplificazioni che potrebbero renderle poco funzionali allo scopo per il quale gli ammortizzatori sono nati.

Va inoltre ribadito che è di vitale importanza tenere in considerazione il momento storico e la congiuntura economica nella quale gli interventi si collocano.

E' questo il caso della "accelerazione" e del restringimento dei criteri di una norma già prevista dalla Legge 92/12 che dispone l'abrogazione, a partire dal 2016, della cigs per quelle aziende sottoposte a procedure concorsuali e per le quali, già oggi, non è possibile ricorrere alla cigs laddove non vi siano prevedibili "prospettive di continuazione o ripresa dell'attività".

In questa fase, caratterizzata da crisi aziendali spesso irreversibili, il mantenimento della misura in caso di cessazione rappresenta una tutela forte, di sicuro non destinata a cambiare le sorti dell'impresa, ma di vitale importanza per sostenere il reddito dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo e che, con la cessazione delle attività, saranno costretti ad iniziare un lungo periodo di transizione alla ricerca di una nuova occupazione. Proprio in questi casi sarebbe opportuno che, sin dall'inizio delle procedure, vengano messe in campo misure di vero e proprio outplacement, ovvero politiche attive che creino le condizioni per un più rapido rientro nel mercato del lavoro, utilizzando quale dote incentivante proprio i periodi di cig o quelli successivi di Aspi.

Ci appaiono invece condivisibili i principi contenuti sempre alla **lettera A) indicati con la numerazione 2 e 3**, sia riguardo alla prevista semplificazione delle procedure che regolano l'iter di presentazione e concessione della cig, sia rispetto al precetto di utilizzare tutti gli strumenti di riduzione dell'orario di lavoro, previsti dalla contrattazione, prima di richiedere la cassa integrazione.

Sono inoltre interessanti le proposte, **lettera A) punti 5 e 6**, volte a definire una maggiore compartecipazione da parte delle imprese alla cig ed alla riduzione/rimodulazione degli oneri contributivi necessari per il finanziamento dell'istituto.

Anche in questo caso, però, sarà necessario conoscere in quale maniera verranno declinati tali principi ed in particolare cosa si intende per "compartecipazione" e in che maniera si realizzeranno le riduzioni/rimodulazioni dei contributi ordinari, fermo restando che meccanismi di maggiorazione in caso di utilizzo degli strumenti sono già presenti nel nostro ordinamento.

Inoltre destano perplessità i principi contenuti sempre alla **lettera A), punti 4 e 7**.

Infatti, non è chiaro l'intendimento del legislatore laddove prevede una revisione della durata della cig rapportata "ai singoli lavoratori" e "alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato".

Infatti, fermo restando che esistono requisiti minimi per l'accesso alle prestazioni, non si comprende come una richiesta di cig, determinata da motivi riconducibili alla sola impresa, possa essere legata alla storia del singolo lavoratore.

Infine appare troppo generica l'enunciata revisione dell'ambito di applicazione della cigo, della cigs e dei costituendi fondi di solidarietà bilaterali. Ci auguriamo che le novità riguardino innanzi tutto il necessario ampliamento delle tutele oggi esistenti, in una prospettiva schiettamente universalistica.

Tutele in caso di disoccupazione involontaria

Sempre **all'art. 1** il DDL delega delinea, alla lettera **B) comma 1**, il campo di intervento in materia di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.

Come già accennato, anche in questo caso, si interviene su un Istituto recentemente riformato dalla Legge 92/12 e che al termine di un periodo transitorio resterà, fatta eccezione per il settore agricolo, l'unico strumento di tutela in caso di disoccupazione.

In questo caso la razionalizzazione degli strumenti presenti nell'ordinamento, operata dalla Legge 92/12, rende più agevole l'intervento del Legislatore che, a differenza di quanto previsto per le tutele in costanza di rapporto di lavoro, enuncia principi e criteri più chiari e comprensibili nell'ottica di una loro implementazione nella normativa vigente.

In questo quadro la previsione di una “rimodulazione” ed “omogeneizzazione” degli attuali trattamenti di Aspi e Miniaspi risulta coerente e tecnicamente realizzabile, in virtù delle poche differenze esistenti tra le due misure le quali si differenziano esclusivamente per la contribuzione minima necessaria e la durata del trattamento: in sostanza i parametri che il DDL delega vuole rendere omogenei.

E’ quindi auspicabile una lettura del testo che preveda la definizione di una tutela uniforme, legata alla storia contributiva del lavoratore che abbia però criteri di accesso meno severi e vincolanti (come peraltro oggi previsto nella Miniaspi) e che, come indicato al punto 2, preveda durate maggiori di quelle attuali (12/18) in ragione di anzianità contributive più rilevanti.

Se questa fosse l’impostazione e le durate immaginate possano arrivare almeno ai 24 mesi Si ridurrebbe il differenziale che si creerà nel momento in cui sarà definitivamente abrogato l’istituto della mobilità.

Passando al **punto 3 della lettera B)** ritroviamo un ulteriore tentativo di estendere le tutele in favore della disoccupazione involontaria ai Collaboratori Coordinati e Continuativi.

Dopo la sperimentazione introdotta dal D.L. 185/08 e l’intervento della Legge 92/12, che ha confermato e portato a regime la c.d. “una tantum” destinata proprio ai co.co.co., l’attuale DDL delega ripropone, di fatto, un’ulteriore sperimentazione utilizzando questa volta l’Aspi ed introducendo nuove modalità di accreditamento della contribuzione.

Fermo restando che sarà necessario conoscere con maggior dettaglio l’utilizzo dell’Aspi, le eventuali durate, quantità e modalità di versamento della contribuzione, appare del tutto irrisolta la questione di fondo legata al carattere autonomo della collaborazione e la natura della prestazione che è, di norma, destinata ai lavoratori subordinati.

Un nodo che la delega dovrà comunque sciogliere, forse cogliendo l’occasione del previsto riordino delle forme contrattuali, definendo con chiarezza se le collaborazioni sono genuinamente autonome o se, nell’ipotesi del legislatore, si intende attrarle verso l’area della subordinazione.

Dobbiamo invece esprimere una forte preoccupazione rispetto a quanto previsto al **punto 4 della lettera B)**, che definisce l’introduzione di massimali, ovvero tetti, alla contribuzione figurativa che accompagna le prestazioni.

La misura sembra sinceramente punitiva e sottintende la volontà di tagliare la spesa per tale tipologia di contribuzione, che attualmente non ha tetti ed è parametrata al salario percepito in costanza di rapporto di lavoro.

Si determinerebbe quindi, in alcuni casi, una netta riduzione di questo tipo di contribuzione che, nel quadro di un sistema pensionistico ormai pienamente contributivo, avrebbe importanti riflessi sul montante pensionistico proprio di quei lavoratori con carriere discontinue e frammentate.

Infine la “eventuale” introduzione, prevista al **punto 5 della lettera B)**, di una prestazione di natura meramente assistenziale e priva di contribuzione figurativa va senza dubbio nella direzione di allargare la copertura del nostro sistema di tutele. Ma è comunque un intervento, che seppur limitato dal controllo esercitato dal reddito Isee, è una misura che comporta un aumento della spesa pubblica rilevante. Infatti, la “eventualità”, il dubbio presente nella formulazione del criterio, rileva tutte le difficoltà legate alla copertura della misura.

Articolo 2 – Delega al governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive

Con l'**art. 2 il DDL** delega completa il quadro delle politiche passive affrontando l'annoso problema di una profonda riforma in materia di servizi per il lavoro e delle politiche attive.

L'obiettivo, molto ambizioso e condivisibile, è quello di garantire la fruizione dei servizi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, ma la complessità di questo intervento è testimoniata dall'estrema articolazione della delega richiesta la quale prevede l'intervento, ognuno per le proprie competenze, di ben 3 Ministeri (Lavoro, Economia e P.A.) ed un'intesa in Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome.

In questo caso i criteri ai quali si dovrà attenere il legislatore, nell'esercizio della delega, sono imponenti, una vera e propria rivoluzione copernicana che ha come asse portante la creazione di un'Agenzia Nazionale partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, con la vigilanza del Ministero del Lavoro. Una vera e propria cabina di regia per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro e dei relativi Servizi per l'impiego.

Un intervento che viene accompagnato da una razionalizzazione delle risorse economiche (incentivi alle imprese e all'autoimprenditorialità) e delle risorse umane, intervenendo sui ruoli del Ministero del Lavoro, delle Regioni e delle Province.

Un disegno estremamente complesso che dovrà attribuire all'Agenzia competenze gestionali non solo in materia di politiche attive e servizi per il lavoro ma anche sulle prestazioni in caso di disoccupazione involontaria (Aspi), attraverso meccanismi di raccordo tra Inps ed Agenzia sia a livello centrale che Territoriale.

Un intervento che sconta però la difficoltà di non poter impegnare risorse aggiuntive per provvedere al funzionamento di una "macchina" estremamente complessa ed articolata, potendo disporre soltanto delle "risorse umane, finanziarie e strumentali" già disponibili a legislazione vigente.

Infatti, tutte le recenti analisi realizzate sui servizi hanno puntato il dito proprio sulla scarsità delle risorse umane e finanziarie di cui il nostro sistema dispone rispetto ai nostri partner europei.

Inoltre dalla lettura del testo non si indicano soluzioni percorribili alla ben nota diatriba sull'attribuzione delle competenze che su tutta la materia vengono affidate rispettivamente allo Stato ed alle Regioni.

Infatti, la volontà espressa in premessa al **comma 1 dell'art. 2**, di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, e la costituzione di un'Agenzia nazionale, definisce di fatto un modello centralista, invertendo nettamente il percorso intrapreso da oltre 20 anni di decentramento delle funzioni sul territorio.

Sebbene, tra le tante questioni sulle quali si interviene, le competenze in materia di programmazione delle politiche attive rimane in capo alle Regioni ci sembra rimangano ampi spazi per un eventuale contenzioso con le stesse Regioni che, in più di un'occasione, hanno espresso perplessità sull'architettura sulla quale si basa il progetto di riforma contenuto nel DDL delega oggi in discussione.

Articolo 3 – Delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti

Ogni intervento teso a rendere più semplice ogni adempimento amministrativo non può che essere condiviso. Questo vale anche per le norme relative ai rapporti di lavoro. Resta ferma la necessità di consentire alle amministrazioni di monitorare costantemente, anche con l'ausilio di moderni sistemi informativi, la quantità e la qualità dei rapporti di lavoro in essere anche per non ridurre la capacità di intervento sulle inadempienze sostanziali che, purtroppo, caratterizzano parte del nostro sistema produttivo: lavoro nero, irregolare, formalmente regolare ma sostanzialmente non corretto (confermato dai rapporti periodici della Direzione centrale delle attività ispettive). E' necessario, comunque, rafforzare il sistema delle Comunicazioni obbligatorie come strumento semplificato, ma certo, della qualità "rapporto di lavoro".

Articolo 4 – Delega in materia di riordino delle forme contrattuali

Come già sottolineato in occasione delle osservazioni al DL 34, consideriamo non utile e razionale aver proceduto con 2 distinti precorsi legislativi su materie sostanzialmente assimilabili. Il rischio è quello di produrre incertezza nel sistema d'impresa e non "armonia" nella costruzione delle norme.

In linea generale, pur comprendendo, alla luce dei drammatici dati sulla quantità e la qualità del lavoro nel nostro Paese, la volontà del Governo di creare le condizioni per un innalzamento dell'occupazione, non possiamo non sottolineare come l'intervento sulla domanda è la leva principale su cui operare. Riguardo ciò, non possiamo che apprezzare il primo, ma significativo segnale che arriva dall'intervento di natura fiscale a favore dei redditi da lavoro.

Resta debole, rispetto all'impianto delle 2 proposte legislative, il sostegno allo strumento, a nostro avviso più efficace per la regolazione delle flessibilità e per ricercare il giusto equilibrio tra esigenze dell'impresa e le tutele dei lavoratori: la contrattazione nelle sue articolazioni, aziendale e/o nazionale. Funzione che può svilupparsi, certamente, anche in un quadro generale normativo innovato.

Quindi, vediamo con interesse sia la necessità di procedere ad una semplificazione del quadro normativo, non tanto per la quantità dei contratti, ma per la loro esigibilità e utilità tenendo sempre chiara la coerenza di sistema ed alcuni principi:

- Il valore del contratto a tempo indeterminato
- L'eccezionalità del contratto a termine (e della somministrazione) come strumento flessibile adatto a rispondere al tema della transitorietà della necessità produttiva dell'impresa e, quindi, del rapporto di lavoro.
- il valore del contratto a forte vocazione formativa (l'apprendistato)
- un contratto incentivato normativamente che favorisca il consolidamento, nel tempo, del rapporto tra impresa e lavoratore.

Cinque strumenti che possono essere messi a disposizione delle imprese e regolati con flessibilità dalla contrattazione che meglio di tutti può adeguare alle specificità settoriali questa strumentazione. Contrattazione che, già oggi, svolge anche una funzione distributiva degli incentivi normativi per determinate figure e particolari segmenti del mercato del lavoro a forte disagio sociale e occupazionale.

Non convince, in questo quadro, la proposta (**lettera D**) dell'ulteriore estensione, anche economica, dei buoni lavoro (lavoro accessorio), che si porrebbe in contraddizione con l'originaria finalità, creando, inoltre, un forte nocumento di tutele e diritti per i lavoratori interessati.

Nel 2013 sono stati venduti circa 41 milioni di buoni lavoro con un mancato entrato per le Casse Pubbliche di circa 409 mln € (i voucher sono esentasse per imprese e lavoratori) ed una sua estensione indistinta, provocherebbe non solo danni finanziari ma, soprattutto, una forte concorrenza con altre tipologie contrattuali.

Non convince in assoluto, invece, quanto previsto dal comma, **1 lettera C)**: perché sostituire lo strumento che oggi, in maniera liberale, regola i livelli salariali, compreso il minimo tabellare, e cioè il Contratto Collettivo? In Italia, come è stato sottolineato da più osservatori, tutto il lavoro subordinato ha un salario minimo regolato a seconda delle compatibilità economiche dei singoli settori. Infatti, non sono minimi uguali per tutti e rispondono, appunto, alle potenzialità dei singoli comparti.

In sostanza, si vuole intervenire dall'alto e per legge, senza motivo, su un tema già regolato, a meno che non si intenda, attraverso questo processo, aprire un percorso che porti alla possibilità che non sia più vigente la contrattazione collettiva. Per arrivare a cosa: "a minimi più minimi" degli attuali? A minimi uguali per tutti, dalle banche alle imprese di pulizia? Incomprensibile.

Altra questione è se si intende regolare, per legge, il minimo retributivo per altre tipologie contrattuali. Ma se così fosse, e se fosse condiviso, andrebbe specificato con chiarezza. Fermo restando che il tema dei parasubordinati (co.co.pro), va affrontato con coerenza a partire dal proseguimento del percorso che distingue con nettezza quelli "puri" da quelli mascherati.

Articolo 5 – Delega in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

-**Al punto A)**, riteniamo che i benefici dell'indennità di maternità debbano essere estesi a tutte le categorie di lavoratrici: sono lavoratrici e come tali vanno tutelate;

-**al punto C)**, concordiamo con l'introduzione della detassazione del lavoro femminile;

-**al punto D)**, è condivisibile il riferimento ad una maggiore incentivazione di accordi collettivi atti a favorire la flessibilità d'orario lavorativo;

Inoltre è bene rammentare che UIL CGIL CISL hanno firmato, unitamente alle maggiori Associazioni imprenditoriali, l'"Avviso Comune sulla Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in attuazione della filosofia sottesa alla legge 53/2000 sull'equilibrio tra vita lavorativa e attività di cura" (che non deve riguardare esclusivamente azioni di cura dei minori ma comprendere anche cura e assistenza a genitori anziani non autosufficienti);

-**il punto E)**, è quello che, se attuato, avvicinerrebbe di più il nostro Paese a standard europei, dando gambe – finalmente – ad un progetto vasto di welfare aziendale e TERRITORIALE.

-**sul punto F)**, la delega non approfondisce la tematica dei congedi obbligatori ai padri lavoratori: una sola giornata, così come previsto nella legge Fornero, è NIENTE. La proposta di aumentare a tre le giornate obbligatorie, è l'auspicio delle donne del sindacato. Inoltre, poiché finora i congedi parentali sono fruiti solo da donne per motivi meramente economici (il gap retributivo tra uomini e donne è una delle motivazioni), si potrebbero prevedere incentivi fiscali per il lavoro degli uomini che fruiscano dei congedi parentali per un periodo continuato.

Aiuterebbe ancor di più se i congedi fossero fruiti – sia dalle lavoratrici che dai lavoratori – anche ad ore. La norma esiste ma è disattesa.