

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile.**PROGRAMMA**

Nel corso delle comunicazioni rese al Parlamento lo scorso 29 aprile all'atto dell'insediamento del nuovo Governo, il Presidente del Consiglio ha evidenziato la necessità di « ridurre le tasse sul lavoro, in particolare su quello stabile e quello per i giovani neoassunti », aiutando « le imprese ad assumere giovani a tempo indeterminato, con defiscalizzazioni o con sostegni ai lavoratori con bassi salari, condizionati all'occupazione, in una politica generale di riduzione del costo del lavoro e del peso fiscale ». Sottolineando il rilievo strategico dell'investimento sui giovani, ha poi preannunciato l'intenzione di « rafforzare l'apprendistato, che ha dato buoni risultati in Paesi vicini » e di apportare modifiche alla legge n. 92 del 2012 nel senso « suggerito dalla Commissione dei saggi istituita dal Presidente della Repubblica, che riducano le restrizioni al contratto a termine finché dura l'emergenza economica ».

Le priorità indicate dal presidente del Consiglio sono state ribadite e sviluppate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione Lavoro della Camera sulle linee programmatiche del suo dicastero, svoltasi il 15 maggio. In tale occasione, il Ministro ha inoltre informato che sono allo studio ipotesi normative di staffetta generazionale e la riforma dei centri per l'impiego, mentre sul piano del metodo ha sottolineato la necessità di procedere alla verifica dei risultati prodotti dalla norme vigenti prima di ipotizzarne la modifica, secondo un approccio sperimentale che non può prescindere dall'analisi dei dati che misurano e rappresentano i fenomeni oggetto di regolazione.

Nel quadro delle priorità politiche individuate dal Governo per fronteggiare l'emergenza occupazionale, la Commissione ritiene che una indagine conoscitiva, in questa fase di avvio della legislatura, sia necessaria per acquisire gli elementi di valutazione necessari al fine di assumere decisioni politiche il più possibile condivise e supportate da dati certi.

L'indagine verterà, essenzialmente, su due aspetti.

Il primo investe la riduzione del carico fiscale sul lavoro. Nella scorsa legislatura Governo e Parlamento sono intervenuti ripetutamente sul tema, attraverso norme volte a incidere sulla quota IRAP relativa al costo del lavoro (articolo 2 del decreto-legge n. 201 del 2011); per la tassazione agevolata dei contratti di produttività (articolo 1, comma 47, della legge n. 220 del 2010; articolo 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011; articolo 1, commi 481-482, della legge n. 228 del 2012); con un regime fiscale semplificato per i cosiddetti « contribuenti minimi », al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese da parte di giovani o di coloro che perdono il posto di lavoro (articolo 27 del decreto-legge n. 98 del 2011); con vari crediti d'imposta volti a promuovere l'assunzione di personale da parte delle imprese.

Anche nelle legislature precedenti, peraltro, non sono mancate misure volte a stimolare l'occupazione attraverso la leva fiscale. Tra gli esempi più significativi si possono ricordare il taglio di 5 punti del cuneo fiscale da parte del Governo Prodi (articolo 1, commi 266-269, della legge n. 296 del 2006), la tassazione agevolata dei contratti di produttività a livello azien-

dale (introdotta dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2008) e, prima ancora, il credito d'imposta per le assunzioni a tempo indeterminato del Governo Amato (articolo 7 della legge n. 388 del 2000).

Trattandosi di un tema sul quale il Governo intende tornare con nuove misure legislative, appare opportuno, in via preliminare, operare una verifica degli effetti prodotti da tali interventi normativi, valutandone attentamente costi e benefici. Ciò appare necessario al fine di garantire piena efficacia alle misure, riducendo gli spazi per comportamenti elusivi o di tipo opportunistico da parte dei beneficiari degli interventi (comportamenti che, per quanto legittimi, in passato hanno sovente comportato un impatto in termini occupazionali assai più limitato di quanto auspicato, come documentato da autorevoli studi) e di adottare misure la cui rispondenza agli obiettivi perseguiti dal legislatore sia stata comprovata nella prassi applicativa. In tale contesto, può essere opportuno allargare l'analisi alle esperienze recenti di altri Paesi che si trovano a fronteggiare problemi analoghi, al fine di individuare, laddove emergano dai confronti internazionali, gli strumenti di intervento più efficaci. Si tratta, inoltre, di un approccio auspicato, da ultimo, nella «relazione dei saggi», ove si afferma che «è indispensabile che Governo e Parlamento si avvalgano in modo sistematico e strutturato, prima dell'approvazione di nuove norme, dell'apporto conoscitivo delle amministrazioni dotate di competenza tecnica e di indipendenza (Istat, Banca d'Italia, Autorità indipendenti, ecc.) nella valutazione d'impatto delle politiche: l'esito di tali valutazioni dovrebbe avere ampia diffusione presso l'opinione pubblica». Sulla scorta dei risultati di tale verifica sarà possibile disporre degli elementi necessari per individuare, in particolare, le categorie di lavoratori sulle quali concentrare le risorse, l'entità delle misure da mettere in campo e la loro durata nel tempo. Una ricognizione di questo genere, ovviamente, implica che l'ascolto non si limiti alle parti

sociali ma si estenda a quei soggetti (istituzioni pubbliche e private ed esponenti del mondo accademico e della ricerca) che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche e analisi del mercato del lavoro.

Un secondo aspetto riguarda i correttivi alla legge n. 92 del 2012 (di riforma del mercato del lavoro) nelle parti in cui, alla luce dei primi mesi di esperienza applicativa, sono emersi profili di criticità e margini di miglioramento. L'analisi dovrà concentrarsi, in particolare, sugli strumenti di primo accesso al mercato del lavoro e sulle forme contrattuali a maggiore diffusione tra i giovani lavoratori e le donne. In tale contesto, appare prioritario affrontare i problemi emersi nell'utilizzo dei contratti a termine (soprattutto in alcuni settori produttivi) e dell'apprendistato. Anche in questo ambito, prima di mettere in cantiere interventi correttivi, occorre procedere alla verifica dei risultati prodotti dalla legge di riforma, attingendo ai dati messi a disposizione nell'ambito dell'attività di monitoraggio prevista dalla legge stessa (che si prestano a interpretazioni non sempre univoche) e allargando l'ascolto ai soggetti che in tale attività sono a vario titolo coinvolti. Si tratta, in sostanza, sebbene in un contesto istituzionale ed economico per molti aspetti diverso, di tentare di replicare l'approccio gradualista di verifica sperimentale e progressiva dei risultati che ha consentito, nella Germania della prima metà degli anni 2000, di implementare con successo la riforma del mercato del lavoro attraverso le cosiddette «leggi Hartz».

Per quanto concerne, in particolare, i contratti a termine, occorre domandarsi se l'attuale fase di contrazione economica non giustifichi un (momentaneo) allentamento dei vincoli, che consenta un più agevole ricorso a tale forma contrattuale (intervenedo, ad esempio, sugli intervalli di tempo tra successive assunzioni a termine) senza tuttavia esporre i lavoratori a rischi aggiuntivi di un uso improprio dello strumento. Parimenti, una adeguata riflessione dovrà investire anche il lavoro autonomo, a partire dalle misure relative alle cosiddette «partite IVA», della cui nuova

disciplina va monitorato con attenzione l'impatto sulla realtà economica e occupazionale.

Sullo specifico tema dell'apprendistato, che ancora stenta a decollare nel nostro Paese, potrebbe poi essere opportuno assumere elementi conoscitivi in merito all'utilizzo di tale strumento nei Paesi ove esso è tradizionalmente più diffuso (Germania, Austria) e da anni utilizzato con buoni risultati quale strumento privilegiato di accesso al mercato del lavoro per i giovani, al fine di agevolarne l'utilizzo da parte delle nostre imprese.

Analoga valutazione dovrebbe investire ipotesi normative di cosiddetta «staffetta generazionale», partendo dalle analoghe misure legislative (e dai relativi effetti in termini occupazionali e di costi per il bilancio statale) già introdotte in passato nel nostro ordinamento statale (1984, 1991, 1999 e 2007) o adottate in alcune regioni (Lombardia), nonché dall'esperienza di altri Paesi europei (come la Francia). A tale riguardo, in particolare, andrebbe valutato quale schema di incentivi possa risultare più idoneo a rendere appetibile, a lavoratori prossimi al raggiungimento dell'età pensionabile, la scelta di ridurre il proprio impegno lavorativo, prendendo in considerazione l'ipotesi di garantire la contribuzione previdenziale figurativa per la quota mancante e, se del caso, anche l'integrazione (in misura variabile) della minore retribuzione percepita. Inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di una riconduzione della solidarietà generazionale all'interno dello schema dei contratti di solidarietà espansivi, eventualmente facendo leva anche su nuove ipotesi di pensionamento flessibile anticipato.

Sempre nel quadro dell'attuazione della legge n. 92 del 2012, infine, la Commissione non potrebbe esimersi dall'estendere l'analisi alla questione dei centri per l'impiego (e, più in generale, al rapporto pubblico/privato nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro), cui il Governo

annette grande rilievo strategico (come confermato dalla volontà di riaprire i termini per l'esercizio della delega legislativa contenuta nella citata legge n. 92 del 2012 e non esercitata) anche ai fini dell'attivazione delle risorse europee nell'ambito dell'iniziativa *Youth guarantee*.

Per quanto concerne il concreto svolgimento dell'indagine, poiché sui temi sopra indicati il Governo ha annunciato l'adozione a breve di proprie iniziative legislative, occorre che il ciclo di audizioni si svolga a ritmo serrato e in tempi molto rapidi, con un approccio operativo che tenga conto della necessità di renderne politicamente spendibili – entro la fine del mese di giugno – le prime risultanze nell'ambito del confronto parlamentare che ne seguirà, fermo restando che l'indagine potrà comunque proseguire autonomamente rispetto all'eventuale iniziativa legislativa urgente del Governo.

A tal fine, l'indagine si articolerà nelle audizioni dei seguenti soggetti:

esperti nelle materie oggetto dell'indagine e centri di ricerca, associazioni e istituti, anche di carattere universitario, nonché organismi, nazionali e internazionali, specializzati sulle tematiche del mercato del lavoro e del monitoraggio sull'attuazione delle riforme;

ISTAT;

ISFOL;

CNEL;

Italia Lavoro;

assessorati regionali al lavoro;

organizzazioni sindacali e datoriali;

sistema delle cooperative;

associazioni rappresentative dei consulenti del lavoro e delle professioni.

Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva è fissato per il 31 luglio 2013.