

Audizione

XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati

Disegno di Legge n. 2660/C

“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”

Introduzione

La crisi economica e sociale che negli ultimi anni ha investito il nostro Paese, ha prodotto i suoi effetti negativi in tutti i settori commerciali interessando in modo significativo il settore delle costruzioni, da sempre considerato il motore trainante dell'economia e oggi fortemente indebolito dal perdurare di una crisi che sembra non arrestarsi nel breve periodo.

Gli indicatori più rilevanti del mercato del lavoro evidenziano un quadro gravemente compromesso, soprattutto con riferimento al numero degli addetti che continua a diminuire progressivamente; dall'inizio della crisi risulta una perdita, di circa 480 mila posti di lavoro nelle costruzioni, che salgono a 745 mila unità se si considerano anche i settori collegati.

I dati forniti dalle Casse Edili evidenziano peraltro che nel quinquennio 2008-2013 il settore delle costruzioni ha perso più del **40% delle ore lavorate**, circa il 40% del numero di operai, oltre il 30% di imprese e, nonostante gli aumenti contrattuali, quasi il 40% della massa salari.

Nonostante la forte crisi, **il settore delle costruzioni continua a fornire un importante contributo all'economia del Paese rappresentando il 9,1% del Pil**. E', inoltre, in grado di attivare impulsi che si riflettono e si amplificano all'interno del sistema economico su moltissimi settori. Basti pensare che il settore delle costruzioni effettua acquisti di beni e servizi da ben l'80% dell'insieme dei settori economici. Inoltre, una **domanda aggiuntiva di 1 miliardo di euro in tale settore genera una ricaduta complessiva nell'intero sistema economico di 3,374 miliardi di euro ed un aumento di 17.000 occupati di cui circa 11.000 nel settore stesso e 6.000 negli altri settori**.

L'Ance è ormai impegnata da anni, insieme a tutte le parti sociali dell'edilizia, nella ricerca di soluzioni idonee ed efficaci volte al miglioramento del mercato del lavoro edile, in particolare per fronteggiare ed arginare il problema occupazionale e, a tal fine, si reputa opportuno che siano previste misure normative e amministrative *ad hoc* che tengano conto delle specificità del settore dell'edilizia.

Il settore delle costruzioni, infatti, seppur rientrante più in generale nell'ambito del comparto industriale, diverge dagli altri settori, a titolo esemplificativo quello manifatturiero, in quanto caratterizzato da una forte frammentazione nonché mutevolezza degli insediamenti produttivi, dovuta alla mobilità dei cantieri, alla mobilità dei lavoratori, alla stagionalità del ciclo produttivo e all'influenza delle condizioni atmosferiche.

Tale settore è, inoltre, contraddistinto da un assetto occupazionale molto ridotto delle imprese che, nel corso degli anni, sono andate sempre più orientandosi verso la piccola dimensione; basti considerare che il relativo mercato è caratterizzato dalla presenza di ***imprese con un organico fino a 9 addetti che costituiscono il 95% dell'intero sistema imprenditoriale.***

Le specifiche lavorazioni e le caratteristiche suddette comportano, infatti, che il settore sia particolarmente esposto a fenomeni negativi quale quello del lavoro sommerso e dell'incidenza degli infortuni.

In quest'ottica, appare rilevante il ruolo rivestito negli anni dalle parti sociali del settore che costituiscono un sistema coeso, partecipativo e aperto al dialogo che nel tempo ha consentito il raggiungimento di obiettivi importanti.

E' forse questo il punto di forza, che ha fatto dell'edilizia un sistema previdente e costruttivo nonché un esempio positivo per molti altri settori.

Criticità del settore

L'edilizia ha peculiarità che rendono impensabile l'applicazione stringente dell'attuale normativa, se non a forte discapito degli operatori del settore e della garanzia di un lavoro regolare.

Come noto, infatti, nel comparto delle costruzioni i lavoratori autonomi rappresentano una percentuale ampia dell'intero mercato del lavoro, fenomeno in buona parte dovuto al minor costo del lavoro autonomo che provoca la fuoriuscita di lavoratori dal rapporto di lavoro subordinato e che cela forme di lavoro irregolare.

L'elevato costo del lavoro in edilizia, che vede le imprese di costruzioni gravate di un maggior gettito contributivo, superiore di circa 10 punti percentuali rispetto agli altri settori produttivi dell'industria, dovuto in gran parte dall'aliquota di contribuzione per la Cassa integrazione guadagni ordinaria, Gestione speciale per l'edilizia, ferma, ormai dal 1982, al 5,20%, non consente, in particolar modo, di arginare il fenomeno che vede una fuoriuscita di lavoratori dal rapporto di lavoro subordinato verso quello autonomo solo per il semplice fatto che quest'ultimo è più vantaggioso rispetto al primo.

In termini di aliquote contributive previdenziali il peso contributivo Inps a carico dell'impresa edile (fino a 15 dipendenti) per un lavoratore subordinato è del 34,98% a fronte dell'attuale 22,20% del lavoratore autonomo.

Sebbene siano meritevoli di apprezzamento, gli attuali interventi legislativi, volti ad incrementare gradualmente il peso contributivo del lavoro autonomo, elevandolo fino al 24% nel 2018, non possono essere considerati sufficienti.

A fronte, infatti, di un costo complessivo per l'impresa di circa 3.000 euro mensili, tra oneri contributivi e fiscali, diretti e indiretti, in tasca agli operai vanno solo 1.000 euro. E questo certamente comporta gravi conseguenze, in particolare il ricorso al lavoro nero, vera e propria piaga sociale con implicazioni in termini di carenza della tutela delle condizioni di lavoro e della sicurezza.

Inoltre, mantenendo inalterate le attuali aliquote contributive previdenziali e assistenziali, nettamente più sfavorevoli in caso di lavoro subordinato, si favorirà il ricorso al lavoro autonomo il cui costo risulta essere molto più vantaggioso.

Infatti, per garantire i medesimi 1.000 euro circa ad un lavoratore autonomo per lo svolgimento delle stesse mansioni, l'impresa sostiene un costo complessivo pari a circa 2.000, notevolmente più conveniente rispetto all'assunzione di un lavoratore con un regolare contratto di lavoro subordinato.

Inoltre, a seguito dei sempre più frequenti casi in cui le imprese, pur partecipando a gare d'appalto per l'aggiudicazione ed effettuazione di lavori edili o prevalentemente edili, applicano contratti diversi da quello dell'edilizia, con costi evidentemente inferiori (circa il 10%) rispetto a quelli previsti per l'edilizia e con evidenti conseguenze di alterazione della concorrenza tra le imprese, si ritiene improcrastinabile un intervento normativo che intervenga a disciplinare la materia.

Tenuto conto, altresì, delle difficoltà riscontrate nel poter attuare controlli da parte delle imprese committenti e appaltatrici rispetto alle proprie imprese appaltatrici o subappaltatrici non può esigersi una responsabilità che rivesta l'intero operato di queste ultime.

Pertanto, si ritiene indispensabile proseguire l'impegno già avviato da tempo per l'attuazione di una regolarità contributiva dell'impresa riferita al singolo cantiere o al singolo insediamento produttivo soprattutto ai fini della responsabilità solidale delle imprese.

Valutazione del DdL

Con riferimento al Disegno di Legge delega in questione, con il quale il Governo sarà chiamato ad adottare apposite disposizioni di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché ad apportare misure correttive di riordino dei rapporti di lavoro, si esprime la condivisione sull'opportunità di ridefinire un impianto non più rispondente alle reali esigenze dell'attuale mercato del lavoro.

Pur condividendo, pertanto, l'intento del Legislatore di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di delineare un sistema che semplifichi le procedure amministrative e riduca gli oneri non salariali del lavoro, si ritiene altresì indispensabile tenere conto delle reali esigenze di tutti gli attori del mercato del lavoro ed, in particolare, del settore delle costruzioni che, più di altri, necessita di specifici interventi legislativi che tengano conto delle peculiarità proprie del settore stesso.

In particolare, con riferimento alla previsione di una **riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo**, si condivide l'intenzione di intervenire al fine di ridurre gli oneri contributivi in quanto, come illustrato all'interno della memoria allegata, il settore delle costruzioni risulta, rispetto agli altri comparti industriali, già gravato da un maggior gettito contributivo.

Con riferimento, poi, agli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, si propone l'introduzione di un'agevolazione che favorisca l'iscrizione e la ricollocazione dei lavoratori inoccupati/disoccupati alla Borsa Lavoro dell'edilizia Blen-it, al fine di consentire agli stessi una formazione continua e specifica che possa agevolarne il reinserimento nel lavoro.

Nell'ambito, poi, della ***semplificazione e razionalizzazione delle procedure***, si ritiene ampiamente condivisibile l'intento del Legislatore di ridurre gli adempimenti a carico delle imprese, soprattutto con riferimento alle procedure di costituzione e gestione del rapporto di lavoro che comportano un eccessivo aggravio per le stesse.

Si apprezza e si condivide, inoltre, il proposito volto alla ***revisione del regime sanzionatorio e la valorizzazione degli istituti di tipo premiale*** e si propone di considerare positivamente, con norma premiale, l'interazione con gli Enti Bilaterali di settore, con particolare riferimento agli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In merito, infine, al ***riordino delle forme contrattuali***, si valuta positivamente l'intento di renderle maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo e si condivide il proposito di prevedere ulteriori tipologie contrattuali con tutele crescenti.

Con riferimento, però, alla volontà di introdurre, anche in via sperimentale, il ***compenso minimo da applicare a tutti i rapporti di lavoro subordinato***, si precisa che nel settore delle costruzioni il rispetto dei minimi retributivi definiti dalla contrattazione nazionale e territoriale è già garantito dalla presenza del documento unico di regolarità contributiva (Durc) che ne attesta la rispondenza oltreché l'effettiva erogazione degli stessi nei confronti dei lavoratori interessati.

Alla luce di quanto sopra, si sottopongono all'attenzione le seguenti istanze di rilevante interesse per il settore, che, se recepite, darebbero un nuovo impulso per un rapido rilancio del mercato delle costruzioni favorendone una ripresa in termini occupazionali, nel rispetto dei principi contenuti nel testo.

Disposizione DdL *“Previsione di maggiore compartecipazione ai costi delle imprese utilizzatrici”;*

“riduzione degli oneri contributivi e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo”.

Proposta Ance Con riferimento alla disposizione contenuta nel Disegno di Legge in materia di ammortizzatori sociali ed, in particolare, alla previsione di una riduzione degli oneri contributivi per le imprese, si ritiene non più procrastinabile un intervento che provveda al riequilibrio dell'aliquota contributiva per la CIG operai dell'edilizia, allineando l'attuale misura del 5,20% a quella dell' 1,90% – 2,20% in vigore per gli altri comparti industriali.

La gestione edilizia della CIG presso l'Inps, infatti, secondo gli ultimi dati in possesso dell'Ance, presenta un saldo attivo, relativo al decennio 2003 - 2013, pari a quasi 4.000 milioni di euro, con punte di avanzo di esercizio annuale superiori ai 500 milioni di euro nonostante che, ai sensi della Legge n. 427/75, dovesse essere avviato il meccanismo che prevedeva l'obbligatorietà della modifica dell'aliquota quando la differenza tra le entrate e le uscite delle contabilità separate della gestione speciale dell'edilizia, distintamente considerate, fossero risultate superiori al 10 per cento.

Dalle ultime stime dell'Ance risulta, infatti, che anche con riferimento al 2013, unico anno in cui il costo della prestazione è stato più alto rispetto alle entrate contributive riscosse dall'Istituto, l'avanzo di gestione è risultato praticamente il medesimo degli anni precedenti.

Su tale riduzione vi è stata sempre, inoltre, la piena condivisione di tutte le parti sociali, come si evince dai numerosi protocolli sul costo del lavoro firmati congiuntamente e da ultimo, nel protocollo sul costo del lavoro contenuto nel Verbale di Accordo del 19 aprile 2010, di rinnovo del Ccnl dell'edilizia.

Si richiede quindi che nella rimodulazione delle aliquote contributive per la cassa integrazione guadagni ordinaria il settore delle costruzioni sia definitivamente parificato ai restanti settori produttivi dell'industria.

Peraltro, parte delle risorse derivanti dalla riduzione contributiva potrebbero essere utilizzate, come anche di seguito sarà ipotizzato, al fine di prevedere finanziamenti e forme di integrazione e sostegno al reddito per le imprese e i lavoratori che facciano parte del sistema virtuoso bilaterale proprio dell'edilizia.

Disposizione DdL *“Valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi erogati”.*

Proposta Ance Il settore delle costruzioni vanta, la presenza di un articolato sistema della bilateralità, costituito da circa 300 Enti diffusi sul territorio, Casse Edili, Scuole Edili e Comitati paritetici per la sicurezza, che fanno capo a 3 Enti nazionali di coordinamento (Cnce, Formedil, Cncpt).

Un sistema fondamentale, da sempre punto di riferimento per imprese e lavoratori nonché un esempio importante per gli altri comparti produttivi, il cui costo, però, che grava quasi interamente sulle imprese, rischia di divenire un vero e proprio boomerang soprattutto nell'attuale situazione di grave crisi che ha travolto il settore.

In particolare, su una massa salari degli operai registrata solo nelle Casse Edili industriali e che è stata pari a circa 6 miliardi di euro, per tali Enti paritetici le imprese hanno versato circa 250 milioni di euro annui (corrispondenti orientativamente al 4% della massa salari).

Inoltre, alla luce delle criticità già rilevate con specifico riferimento al settore delle costruzioni, soprattutto in termini di flessibilità in entrata e in uscita e nella consapevolezza che sia necessario incrementare le politiche attive del lavoro volte a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, si propone di considerare gli Enti Bilaterali di settore il riferimento principale per le imprese di costruzioni.

Stante la presenza di un sistema bilaterale così strutturato, il cui costo è interamente sopportato dalle imprese locali (solo per formazione e sicurezza, come detto, le imprese pagano un contributo pari all'1% interamente a loro carico), è necessario prevedere che il contributo versato dello 0,30% e non destinato specificatamente a Fondimpresa sia riservato al sistema bilaterale dell'edilizia.

Disposizione DdL *“Eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”.*

Proposta Ance Con riferimento, poi, alla flessibilità in uscita non possiamo esimerci dal sottolineare l'importanza dell'istituto specifico per l'edilizia del **licenziamento per fine cantiere e fine fase lavorativa**, che rappresenta uno strumento attraverso il quale poter declinare le effettive e specifiche esigenze di un settore lavorativo caratterizzato da peculiarità non sottovalutabili.

Si ritiene, dunque, indispensabile che tale forma di licenziamento venga garantita nella sua attuazione, definendone in maniera inequivocabile, l'ambito di applicazione troppo spesso messo in discussione da una sovrapposizione normativa che ne rende difficile l'esatta operatività.

Occorre, pertanto, delineare un sistema che preveda, la possibilità, per le imprese che genuinamente ricorrano a licenziamenti per motivi economici (licenziamenti per giustificato motivo oggettivo), in particolare, per fine cantiere e fine fase lavorativa, di evitare il rischio del relativo contenzioso.

Risulta, infatti, necessario confermare e fissare per legge che in tali tipologie di licenziamento rientrano anche quelle ipotesi di licenziamento per conclusione della specifica attività funzionale al graduale esaurimento delle singole fasi lavorative, anche non necessariamente legate da una continuità temporale.

La mobilità e la temporaneità degli insediamenti produttivi, tipici dell'edilizia, hanno comportato poi nel tempo moltissimo contenzioso con riguardo alla cessazione dei relativi rapporti di lavoro, contenzioso che, anche per il protrarsi dei tempi della giustizia in merito, ha creato situazioni di incertezza in capo alle imprese sulle conseguenze di eventuali sentenze sfavorevoli, determinanti anche nella scelta di mantenere i livelli occupazionali al di sotto delle note medie dimensionali.

Pertanto, sono indispensabili strumenti di politica attiva del lavoro a favore dei lavoratori licenziati, così da garantire il mantenimento di risorse umane e delle relative professionalità nel settore, **prevedendo poi percorsi di formazione professionali mirati**.

Potrebbero pertanto introdursi anche forme di ulteriore sostegno al reddito per i lavoratori interessati dal licenziamento per ragioni

economiche, attraverso l'erogazione da parte del sistema bilaterale di **un'indennità di disoccupazione integrativa dell'Aspi** di cui alla Legge n. 92/2012, da riconoscersi per un periodo pari all'erogazione dell'Aspi stessa.

Al fine di evitare il contenzioso tra le parti all'atto del recesso del datore di lavoro, la fruizione del sostegno economico per il lavoratore che perde l'occupazione, rappresentato dalla predetta indennità integrativa, verrebbe correlato alla **frequenza obbligatoria a programmi mirati di qualificazione/riqualificazione professionale** con supporto alla ricollocazione, attraverso l'inserimento automatico nel circuito della **Borsa lavoro edile**, a seguito della rinuncia del lavoratore stesso all'impugnazione del recesso comminato per giustificato motivo oggettivo.

Ovviamente misure del genere, soprattutto nell'attuale contesto di crisi economica, non possono essere attuate se non liberando risorse da destinare a tali fini al sistema bilaterale riducendo parallelamente il costo del lavoro edile.

Disposizione DdL *"Eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi".*

Proposta Ance Con riferimento all'istituto della **trasferta**, alla luce delle difformità interpretative relative alla normativa da applicare all'istituto stesso per i settori industriali caratterizzati da prestazioni lavorative svolte al di fuori della sede di lavoro, o di assunzione, in ragione della particolare specializzazione dell'attività esercitata, si ritiene indispensabile fornire un chiarimento univoco che dirimi in via definitiva le criticità operative sinora rilevate dagli operatori economici, in particolare edili.

Pertanto, si ritiene necessaria una **normativa di interpretazione autentica** la quale chiarisca che, per le attività lavorative effettuate al di fuori del territorio comunale ove è ubicata la sede di lavoro, o la sede di assunzione, s'intendono comunque applicabili le disposizioni in materia di trasferta occasionale di cui all'articolo 51, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, qualora, nel contratto individuale di lavoro, non sia espressamente stabilito che l'espletamento delle stesse debba avvenire in luoghi sempre variabili e diversi.

Disposizione DdL *“Promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme”.*

Proposta Ance Si ritiene non più rinviabile, inoltre, un intervento volto al **riallineamento delle aliquote contributive tra lavoro autonomo** (24% a regime nel 2018) **e lavoro subordinato** (35%), elevando le une a favore della riduzione delle altre, proprio **per evitare il ricorso al falso lavoro autonomo** che cela dietro di sé forme non denunciate di subordinazione, con evidente alterazione del mercato e della concorrenza leale tra le imprese.

Per sconfiggere questa piaga, pertanto, si richiede la parificazione dei contributi dei diversi settori e tra i lavoratori di tutte le tipologie; solo in questo modo, infatti, non vi sarebbe più la convenienza ad essere inquadrati previdenzialmente in un settore rispetto ad un altro.

Si ribadisce, inoltre, la necessità di rendere effettivamente operativa la Legge quadro sull'artigianato (Legge 8 agosto 1985, n. 443), favorendo un più attento rispetto delle disposizioni ivi contenute e prevedendo, al contempo, una migliore delineazione delle differenze tra imprese artigiane e imprese industriali per evitare fenomeni distorsivi del mercato.

Disposizione DdL *“Introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso accordi per la collocazione con le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati”.*

Proposta Ance Nella consapevolezza che sia necessario incrementare le politiche attive del lavoro volte a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e alla luce delle criticità già rilevate con specifico riferimento al settore delle costruzioni, soprattutto in termini di flessibilità in entrata e in uscita, **si propone di considerare gli Enti Bilaterali di settore il riferimento principale per le imprese che intendono assumere i lavoratori.**

Gli Enti Bilaterali, presso i quali si concentrano gli snodi fondamentali dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, potrebbero, infatti, favorire la possibilità per le imprese di consultare banche dati aggiornate sullo

stato occupazionale e di formazione del lavoratore.

A tal fine le parti sociali dell'edilizia hanno dato avvio ad un importante progetto, costituendo una Borsa Lavoro del settore, cd. Blen.it, a cui sono affidati importanti compiti per il collocamento dei lavoratori inoccupati e disoccupati.

Tale Borsa Lavoro, pertanto, può garantire ai lavoratori iscritti e momentaneamente disoccupati, corsi di formazione continua e di riqualificazione professionale per favorirne il più rapido reimpiego, anche in collaborazione con la costituenda Agenzia per l'impiego.

Tali obiettivi, perseguiti attraverso gli Enti Bilaterali quali sostegno alla disoccupazione per garantire un più facile reimpiego dei lavoratori, profilano anche un supporto alla flessibilità in uscita che deve poter contare, per l'appunto, su valide e consistenti alternative per i lavoratori.

Disposizione DdL *“Promuovere, in coerenza con le indicazioni europee, il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti”;*

“Previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio”.

Proposta Ance Al fine di incrementare nuova occupazione e supportare processi di crescita dimensionale delle imprese, si propone di introdurre una previsione che consenta, in via sperimentale **per un periodo di tre anni, di non computare i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato** ad incremento della base occupazionale, ai fini dei limiti dimensionali previsti dalle vigenti normative di legge.

Per lo stesso periodo di tempo, potrebbe essere, inoltre, prevista la possibilità che si possa **recedere liberamente dai contratti a termine**, fermo restando un periodo di preavviso di 15 giorni.

Disposizione DdL *“Delega al Governo in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro, delle forme contrattuali e dell’attività ispettiva”.*

Proposta Ance Alla luce della copiosa normativa in materia di lavoro e della sovrapposizione di leggi e disposizioni che, nel tempo, rendono difficile l’individuazione dell’esatta disciplina degli istituti e alla luce delle peculiarità del settore edile, potrebbe essere utile ***predisporre un vero e proprio “Testo Unico del Lavoro in edilizia”.***

Tale testo dovrebbe, pertanto, ricomprendere norme di legge sul lavoro *ad hoc* da usare in maniera più semplice e snella da parte degli operatori stessi.