



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: UFFICIO  
DI PRESIDENZA  
IN DATA: 10/03/2014

## Relazione di minoranza al Progetto di Legge

"Modifica del sistema di erogazione degli incentivi per l'occupazione e la formazione e delle tipologie contrattuali a contenuto formativo"

Eccellentissimi Capitani Reggenti,  
Onorevoli Consiglieri,

ci apprestiamo oggi a discutere la seconda lettura di una legge che dovrebbe, almeno secondo gli intendimenti del Segretario di Stato per il Lavoro, favorire il reinserimento lavorativo di chi lo ha per qualsiasi motivo perduto, e per l'inserimento nel mondo del lavoro di chi non ha mai lavorato.

Intendiamo anzitutto rimarcare ancora una volta la positività dell'atteggiamento tenuto dal Segretario Iro Belluzzi in fase di stesura della legge, quando in più occasioni si è confrontato con i gruppi consiliari sul testo in definizione. Atteggiamento di condivisione che apprezziamo, perché pur dovendo, a nostro avviso, essere la norma, da qualche tempo a questa parte ha finito per essere l'eccezione.

La situazione critica per l'occupazione sammarinese richiede di intervenire, su questo ogni gruppo consigliere, pur con le sue specificità, concorda. Tuttavia la parte più importante dell'intervento sta nel "come" lo si fa, non tanto nel farlo di per sé.

E qui emergono le differenti impostazioni nel merito di misure da intraprendere per incentivare nuove assunzioni.

Ed è proprio qui, sul merito dei contenuti (a differenza della forma condivisa con cui il Segretario ha operato) che dobbiamo evidenziare le lacune di questa proposta di legge che non ci piace, e che purtroppo non solo non risolverà i problemi connessi al reddito di chi perde per qualsiasi motivo un lavoro, ma potrebbe creare condizioni e distorsioni che potrebbero introdurre anche a San Marino la deprecabile figura dei "lavoratori poveri".

Uno dei rischi che si corrono è che si crei un meccanismo che finisce per rendere inefficace, o di fatto ininfluenza, la contrattazione collettiva e la determinazione del minimo contrattuale.

Ci pare importante evidenziare come mettere a repentaglio la certezza di uno stipendio minimo contrattuale dignitoso sia non solo pericoloso per quanto sopra anticipato, ovvero per il rischio di creare lavoratori poveri, ma è addirittura in controtendenza con quanto a livello europeo Martin Schulz, candidato designato alla presidenza della commissione europea per il partito dei socialisti europei (di cui il PSD, partito del Segretario Belluzzi, è "membro osservatore"), sta cercando di realizzare.

Martin Schulz, infatti, rimarca la necessità di prevedere salari minimi, e la necessità di non sottoporre la dignità del lavoratore a vessazioni salariali inconcepibili (ricordiamo che la legge prevede salari di accesso che in alcuni casi possono essere inferiore ad €800,00 per un lavoro a tempo pieno).

Riportiamo testualmente, a tal proposito -per evidenziare questa strana controtendenza del PSD rispetto al suo partito europeo di riferimento- lo stralcio di un'intervista rilasciata da Martin Schulz al sito di informazione sbilanciamoci.info il 28 febbraio 2014: *"I partiti socialdemocratici dovrebbero tener conto che ci sono alcuni*



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

elementi comuni tra noi: il lavoro dev'essere pagato ovunque con salari dignitosi, non può essere un lavoro a qualunque condizione. Un secondo elemento comune è l'importanza di un salario minimo, legato al Pil del paese" (sottolineature nostre).

Come detto nessuno nega la necessità di favorire condizioni affinché chi non ha un lavoro possa venir occupato, ma ci pare che la china presa dall'ordinamento sammarinese in tal senso stia conducendo ad un vicolo cieco. Da anni infatti, con cadenza periodica ravvicinata si mette mano a nuovi sgravi contributivi e riduzioni salariali per favorire nuove assunzioni con l'unica strategia di rendere meno costoso il lavoratore per l'impresa. Ma il livello a cui siamo giunti, e che di seguito analizzeremo nel dettaglio, è giunto a un tal punto di esasperazione che dovrebbe farci comprendere che la medicina non riesce a curare le cause della disoccupazione ma solo gli effetti. Stiamo cronicizzando la difficoltà di accesso al lavoro, e nel contempo abbassando tutele e stipendi dei lavoratori nello stesso momento in cui invece aumentano le spese correnti (aumenti delle refezioni scolastiche, dei bolli auto, del costo dei carburanti, delle imposte sui redditi ecc).

Seppur ci teniamo a evidenziare i miglioramenti del progetto di legge nella stesura successiva alla commissione parlamentare, dov'è stato previsto -purtroppo solo per alcune delle forme contrattuali introdotte- il contratto a tempo indeterminato (quindi al lavoratore verrà richiesto di accettare salari d'accesso addirittura dimezzati in alcuni casi, ma almeno con la prospettiva di una continuazione del rapporto contrattuale anche successivamente al superamento del periodo di apprendistato), dobbiamo rimarcare il rischio, implicito nella norma, che per molta parte dei nuovi lavoratori sammarinesi, nonché per coloro che sfortunatamente dovessero perdere il lavoro, il percepimento del 100% del salario loro spettante, o il riconoscimento del giusto livello retributivo loro spettante, potrebbe in tal modo divenire un miraggio.

Lanciando un ulteriore sguardo in Europa, è di questi giorni la notizia dell'intervento per favorire nuove assunzioni in un paese afflitto da una disoccupazione drammatica, la Spagna.

La formula prevista in quel paese, presentata con toni trionfalistici, è la seguente (riportiamo il testo di un'affermazione del premier spagnolo reperita su "Il sole 24 ore"): «A partire da oggi le imprese che assumono a tempo indeterminato creando nuovi posti di lavoro potranno usufruire di una flat tax di 100 euro al mese sui contributi alla previdenza sociale per i primi due anni dall'assunzione. Si tratta del più importante impulso alla creazione di lavoro della nostra storia».

Vorremmo far notare due elementi: il primo è che la misura per creare nuovi posti di lavoro, in Spagna, è riservata unicamente a chi assuma a tempo indeterminato. Il secondo è che la misura si limita ad una riduzione limitata del versamento dei contributi.

E questo viene presentato come il *più importante impulso alla creazione di lavoro della nostra storia!*

La manovra introdotta invece con questo progetto di legge a San Marino, va detto per relazionare le nostre misure a quelle che vengono sperimentate altrove, prevede la totale esenzione, per le imprese, da qualsiasi versamento contributivo (e chiediamo se il governo ha valutato quanto questo possa influire in termini di minori entrate per



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

l'erario) e inoltre un abbattimento consistente, nel caso più estremo del 50%, dello stipendio pagato al lavoratore. E a fronte di un intervento così disequilibrato spesso non si prevede nemmeno la forma contrattuale del tempo indeterminato!

Ci preme inoltre ravvisare come un intervento di questa natura non potrà che contribuire ad ampliare la forbice tra le retribuzioni dei dipendenti pubblici (sottoposti ad un salario d'accesso, per i primi due anni, decurtato per il primo anno del 20% e per il secondo del 15%) e di quelli privati, che in molti casi vedranno i loro stipendi decurtati di importi ben superiori al 20%, e per periodi che giungono fino ai 3 anni. Diciamo questo non per promuovere una "guerra tra poveri", con il rischio reale che domani anche i dipendenti pubblici vedranno ulteriormente decurtati i loro salari d'accesso, ma per rimarcare come forme di decurtazione di tale natura ed ampiezza siano una misura esasperata, che rischia di promuovere l'unico interesse di poter beneficiare di manodopera sottopagata, senza garanzia di continuità.

Purtroppo ci pare di esserci infilati in un "cul de sac": le imprese non assumono (ma se non assumono è perché sono in crisi e non hanno lavoro, e anche questo andrebbe valutato). Siccome non assumono prevediamo un abbattimento consistente delle spese dirette e indirette connesse a nuove assunzioni, con l'unico scopo di far lavorare "a qualsiasi condizione" i nostri disoccupati. Tuttavia quei disoccupati dovranno lavorare a stipendi ridotti, e le imprese probabilmente si lamenteranno -se non subito a breve- che anche questi livelli di sostegno alle assunzioni non sono sufficienti. Così tra qualche tempo, probabilmente si dovrà rimetter mano a questo provvedimento e prevedere misure ancor più favorevoli alle aziende per introdurre nuovi posti di lavoro... è un cane che si morde la coda, da anni stiamo semplicemente rincorrendo il problema senza cercare di capire come risolverlo.

Non si tratta, sia chiaro, di voler introdurre una contrapposizione fra lavoratori dipendenti e datori di lavoro. Chi fa impresa è pienamente legittimato a cercare le migliori condizioni per operare, e del resto le normative sul mercato del lavoro servono proprio per cercare di riequilibrare le giuste rivendicazioni della parte forte del rapporto contrattuale, soprattutto in periodi di surplus di offerta di manodopera. Si tratta di dover garantire un potere contrattuale maggiore a chi non ne ha, a chi, quando è disoccupato e deve pagare mutui, o magari ha dei figli a carico, non può che accettare ogni condizione pur di portare a casa qualche soldo!

E il problema di fondo in paesi come il nostro e come la vicina Italia, dove una volta perduto il lavoro si viene abbandonati dallo Stato, non essendoci ammortizzatori sociali universali e continuativi, è proprio lo scarso potere contrattuale del lavoratore dipendente.

Crediamo che alla luce di questo avvilitamento su se stesso di ogni provvedimento legislativo in materia di creazione di nuove occasioni di occupabilità, sarebbe oramai auspicabile avviare degli studi di sostenibilità di meccanismi universali di sostegno al reddito, considerati i costi che la macchina degli ammortizzatori sociali attualmente in vigore, uniti ad ogni sgravio e sostegno alle aziende in tema di ri-occupazione comportano.

Ci rendiamo però ben conto che non è questa la sede in cui intavolare un discorso di tale ampiezza, che sarebbe certamente in grado di aumentare il potere contrattuale



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

del lavoratore dipendente. Crediamo che valutare un cambio di paradigma di intervento in questo campo, alla luce degli insuccessi di queste politiche nel corso degli anni, avrebbe dovuto precedere la formulazione del progetto di legge che stiamo discutendo, perché in assenza di reali valutazioni dell'impatto economico del provvedimento a trecentosessanta gradi, e senza una linea di demarcazione netta rispetto alle politiche sulla occupabilità e rioccupabilità preesistenti, il rischio è di non risolvere il problema e creare altre situazioni di sfruttamento che sfuggano al controllo.

Consideriamo quindi questa proposta di legge un palliativo, che mira a migliorare -non sempre, non con certezza- alcune condizioni oggi critiche, ma non cura le cause del problema, e dunque gli emendamenti a vario titolo proposti dalle opposizioni, pur nella loro autonomia, mirano a rendere meno penalizzanti alcune delle misure presenti nel progetto di legge, che però rimarrebbe in ogni caso, anche se ogni emendamento venisse accolto, ingiustamente penalizzante per i lavoratori dipendenti.

Infine dobbiamo rilevare che questo progetto di legge abroga gli articoli 25, 26 e 27 della legge 31 marzo 2010 n.73. Abroga cioè alcuni strumenti di tutela del reddito attualmente vigenti, seppur sottoutilizzati. Crediamo che questo sia sbagliato, perché anzitutto si dovrebbe valutare il motivo per cui sono sottoutilizzati (ad esempio lo sono perché inutili, e in tal caso la loro abrogazione avrebbe un senso, oppure perché poco pubblicizzati come opzione per chi è senza un lavoro? A noi risulta che la scarsa pubblicizzazione -soprattutto per quanto riguarda l'articolo 27 "Salario di cittadinanza"- di queste forme di tutela del reddito sia il vero motivo per cui ad oggi sono sottoutilizzati). Ma soprattutto l'abrogazione di questi articoli della legge del 2010 è in contrasto con i proponenti stabiliti all'articolo 55 della legge 21 dicembre 2012 n.150 "Bilanci di previsione dello Stato e degli enti pubblici per l'esercizio finanziario 2013 e bilanci pluriennali 2013/2015", laddove si stabiliva anzi di ampliare *"le disposizioni di cui all'articolo 27 della Legge n.73/2010 a coloro che siano residenti da almeno 5 anni"*. Non vi era, dunque, un mandato per abrogare, bensì per modificare -ampliandone lo spettro di applicazione anche ai residenti- l'articolo 27 della legge 73/2010.

Elenchiamo alcune criticità che emergono dal testo in discussione:

consideriamo eccessivi i periodi previsti per i contratti di apprendistato di cui al capo I, nonché le percentuali di decurtazione dello stipendio per gli apprendisti.

Non ci pare ragionevole sottoporre chi è in possesso di master post laurea o diplomi professionali, che prevedono già una capacità pratica specifica, a ulteriori periodi (fino a 24 mesi) di apprendistato per le stesse mansioni per cui sono già in possesso di titoli specifici e capacità tecniche.

Non viene esplicitamente previsto che cosa succede se un giovane viene assunto in apprendistato all'età di 24 anni, stabilendo questa legge che tale forma di assunzione è prevedibile solo per giovani con meno di 25 anni. Anche questo problema è stato sottoposto in commissione, ma nonostante ciò si è sorvolato il problema senza aggiustare terminologicamente il progetto di legge. Si dovrebbe stabilire se un giovane assunto in apprendistato a 24 anni, ad esempio, possa esser tenuto in tale



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

forma contrattuale solo per un anno oppure se in tal caso possa venir prolungato il periodo del contratti fino ai suoi 27 anni, in deroga a quanto stabilito dalla legge.

Sempre riguardo al contratto di apprendistato (articolo 3), l'intendimento espresso in commissione da parte della maggioranza è di prevederlo per giovani privi di titoli di studio e difficilmente occupabili. Tuttavia la stesura della legge non impedisce che possano venir contrattualizzati in apprendistato anche neodiplomati o neolaureati che si avviino al lavoro in campi di impiego non attinenti ai loro studi. Anche questa anomalia andrebbe chiarita.

Non si capisce perché per l'apprendistato speciale (Articolo 5) sia ammessa l'assunzione a tempo determinato, e ancor più incomprensibile è il motivo per cui nel caso non venga trasformato in tempo indeterminato il datore di lavoro dovrà restituire solo gli sgravi contributivi e non le percentuali di decurtazione dello stipendio. Non va sottovalutato il rischio, segnalato in commissione ma purtroppo non fatto proprio dalla maggioranza, di ingenerare un turnover di tre mesi in tre mesi laddove (ad esempio al comma 7 dell'articolo 5, ma anche al comma 5 dell'articolo 7) è prevista la trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato senza prevedere la restituzione degli incentivi di cui il datore di lavoro ha già beneficiato nei tre mesi precedenti. In definitiva meglio sarebbe se gli incentivi di cui agli articoli 5, 7 e 8 fossero previsti solamente per chi viene assunto a tempo indeterminato. Nel caso contrario, se deve prevedere la restituzione di ogni intervento dello stato, compresa la ingente percentuale versata dalla cassa per gli ammortizzatori sociali ad integrazione del reddito.

Rileviamo l'anomalia dell'abuso delle assunzioni oramai unicamente tramite comunicazione nominativa, cosa che ci impone di domandarci che senso abbia avere un ufficio del lavoro se le graduatorie, che tra l'altro sono il solo meccanismo in grado di tener conto di un alto numero di variabili soggettive atte a determinare la priorità nelle lista di collocamento, non hanno alcun peso nella individuazione di nuovi contratti di lavoro.

Il totale affidamento alle comunicazioni nominative di assunzione rende impossibile prevedere forme di tutela per la rioccupazione di chi già abbia svolto con successo i lunghi periodi di apprendistato di cui al capo I. Logica vorrebbe che se un datore di lavoro rivolge domanda di assunzione nominativa per un contratto di apprendistato, ma nelle liste di disoccupazione siano presenti lavoratori che hanno già svolto con successo periodi di apprendistato in una mansione affine senza tuttavia veder confermata la sua permanenza presso il datore di lavoro, l'ufficio del lavoro imponesse l'assunzione di quel lavoratore già in possesso delle capacità previste. Anche perché - si badi bene- se chi ha già svolto tali percorsi di apprendistato dovesse rimanere inattivo per 3 anni, verrebbe nuovamente sottoposto ad un nuovo periodo di apprendistato. Il rischio è che in tal modo, senza misure di priorità per l'assunzione di chi è disoccupato ma già in possesso di percorsi di apprendistato specifici, i datori di lavoro finiscano per assumere in apprendistato con l'unico scopo -legittimo dal punto di vista imprenditoriale, ma controproducente ai fini degli obiettivi che si pone questa legge- di abbattere i propri costi, mentre i lavoratori finiscano per alternare 3 anni di apprendistato a tre anni di disoccupazione. Anche perché senza alcun obbligo di



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;  
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E  
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

priorità per chi ha già capacità specifiche, per che motivo un datore dovrebbe assumere un lavoratore che dal primo giorno deve pagare al 100% quando può per 3 anni non pagare alcun contributo e salari ridotti di percentuali significative?

Grazie all'intervento delle opposizioni, si è introdotta la non cumulabilità delle assunzioni in addestramento e degli stages (articoli 11 e 12) con i contratti di apprendistato del Capo I. Va infatti rilevato che i requisiti per accedere a queste forme contrattuali sono sovrapponibili e avrebbero rischiato di sottoporre i giovani a continue forme di assunzione con decurtazione dello stipendio.

Viene previsto (articolo 13 comma 2) che il datore di lavoro possa assumere, beneficiando di significativi interventi da parte della cassa ammortizzatori sociali ad integrazione dello stipendio, nonché importanti sgravi contributivi, anche per l'assunzione di coniuge, parenti e affini entro il primo grado. Anche questa misura ci pare fuori luogo, perché se è sacrosanto che un datore di lavoro possa assumere nominativamente un proprio figlio e/o genitore, ci pare anomalo che siano fondi pubblici a intervenire a sostegno di tale assunzione.

L'articolo 14 introduce il solito Decreto Delegato con il quale introdurre ulteriori agevolazioni per settori specifici. A parte il fatto che prevedere ulteriori agevolazioni ci pare arduo (a meno che non voglia essere lo Stato a pagare integralmente i dipendenti privati), ci pare una forzatura, anche perché nulla osta a che il governo possa già autonomamente farlo, una volta rilevati dei settori strategici.

Ci pare fuori luogo prevedere norme transitorie in un progetto di legge di questa natura, per stessa ammissione del Segretario di Stato calato nella contingenza. L'articolo 19 introduce una significativa serie di eccezioni transitorie che vanno a modificare le condizioni precedentemente indicate, nelle more dell'introduzione di un apposito strumento di accertamento della condizione economica del nucleo familiare, col rischio che se questo strumento non viene realizzato in tempi brevi ogni misura introdotta all'interno della legge non possa trovare applicazione. Se ovviamente è necessario prevedere eccezioni per quelle situazioni che richiedono una valutazione del reddito familiare (come ad esempio l'articolo 18, relativo proprio all'"accertamento dello stato economico delle famiglie"), non si capisce che senso abbia introdurre eccezioni laddove non sia necessario.

Eccellentissima Reggenza,  
colleghi Consiglieri,

ci auguriamo che il confronto che ci attende in questa seconda lettura possa condurre ad una modifica sostanziale delle carenze fin qui elencate, che ci pare possano inficiare l'utilità del provvedimento legislativo preposto, nella speranza che in tempi brevi si possa procedere a una valutazione complessiva degli strumenti in campo di agevolazione all'introduzione nel mondo del lavoro, in vista di una più completa operatività.

Roberto Clavatta